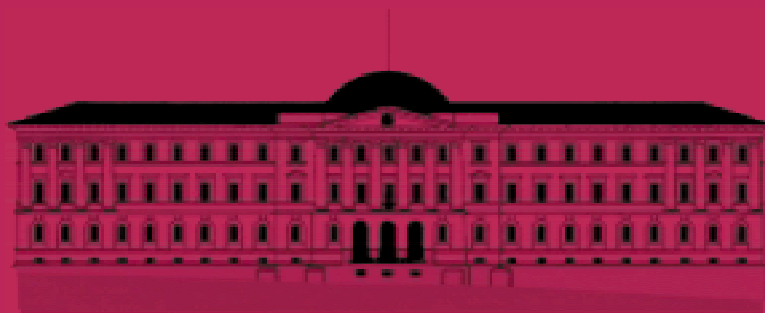


# VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2000



HELSINKI 2001

K 12/2001 vp

**VALTONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN**

**KERTOMUS**

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN  
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA  
HAVAINNOISTA**

ANNETTU  
**VUODELTA 2000**



---

**HELSINKI 2001**

**ISSN 0356-3200**

EDITA OYJ, HELSINKI 2001

## EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Uuden perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2000.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin virkaa on hoitanut allekirjoittanut, oikeustieteen lisen-siaatti, varatuomari Paavo Nikula. Apulaisoi-keuskanslerina on toiminut varatuomari Jukka Pasanen. Apulaisoikeuskansleri on estyneenä ollessani hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerin varamieheksi, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoiti hänen tehtäviään, Tasavallan Presidentti oli vuonna 1998 edelleen määrännyt oikeuskansle-rinviraston kansliapäällikön, oikeustieteen lisen-siaatti Klaus Helmisen. Kertomusvuoden aikana hän on oikeuskanslerin kutsusta hoitanut apu-laisoikeuskanslerin tehtäviä yhteensä 90 päivää. Uudessa perustuslaissa nimike muuttui apulais-oikeuskanslerin sijaiseksi.

Oikeuskanslerin nyt annettavassa kertomuk-sessa on selostettu oikeuskanslerin toimintaa pääasiallisesti eri toimintamuotojen mukaisesti. Kertomuksen jaksoihin on sisällytetty kunkin toimintalohkon yleiskuvaus ja selostus toimintaa koskevista säännöksistä sekä samalla kerrottu toiminnasta johtuneet toimenpiteet ja siinä tehdyt havainnot. Huomiota on kiinnitetty saman-aikaisesti perustuslain kanssa 1.3.2000 voimaan tulleisiin valtioneuvoston oikeuskanslerista an-

nettuun uuteen lakiin ja siihen liittyen annettuun valtioneuvoston asetukseen oikeuskanslerinvi-rastosta.

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleiskat-sauksen jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toi-mintaa valtioneuvostossa. Seuraavassa jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Laillisuusvalvontaa koskevissa jaksossa on kerrottu ensiksi yleisiin tuomioistui-miin ja syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoimeen sekä muuhun oikeudenhoitoon kohdistuneesta val-vonnasta ja sen jälkeen erikseen valtionhallinnon ja muun hallinnon laillisuusvalvonnasta eri hal-linnonalojen mukaisessa järjestyksessä. Asian-ajalaitoksen valvonnasta on otettu oma jak-sonsa.

Laillisuusvalvontaa koskevien jaksosten jäl-keen on erikseen esitetty eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja sekä eräitä muistioita, joilla on katsottu olevan yleistä ja periaatteellista merkitystä ja joita laajuutensa vuoksi ei ole sijoitettu kertomuksen aikaisempien jaksosten yhteyteen.

Viimeisenä jaksossa kertomuksessa on liiteosa, johon on sisällytetty tilastollisia tietoja oikeus-kanslerinviraston toiminnasta sekä virkasyyte-asioista. Jaksossa on myös viraston uusi työjär-jestys.

Kertomuksen lopussa on asiahakemisto sekä luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnas-ta.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2001

Oikeuskansleri **Paavo Nikula**

Kansliapäällikkö *Klaus Helminen*

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
<b>Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle</b> .....	3	2.3. Esittelylistojen tarkastaminen .....	28
<b>1. Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan</b> .....	9	2.3.1. Tarkastuksen kohteista .....	28
1.1. Oikeuskansleria koskeva uusi sääntely ...	9	2.3.2. Euroopan unionin jäsenyys .....	29
1.2. Keskeiset toiminta-alueet .....	10	2.3.3. Jäsenyyteen liittyviä tapauksia ...	29
1.2.1. Valtioneuvoston valvonta .....	10	2.4. Listojen tarkastamiseen liittyvistä tehtävistä .....	34
1.2.2. Lausuntojen antaminen .....	11	2.4.1. Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä .....	34
1.2.3. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	11	2.4.2. Eräät listojen tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat .....	37
1.2.4. Syyttäjän tehtävät .....	11	2.5. Kirjalliset lausunnot ja esitykset .....	38
1.2.5. Kanteluasioiden tutkiminen .....	12	2.6. Muut lausunnot ja kannanotot .....	47
1.2.6. Rangaistustuomioiden tarkastus	12	<b>3. Perus- ja ihmisoikeusasiat</b> .....	52
1.2.7. Asianajajien valvonta .....	12	3.1. Yleisiä näkökohtia .....	52
1.2.8. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	13	3.1.1. Suomen perusoikeussäännökset .	52
1.3. Lukumäärätietoja toiminnasta .....	13	3.1.2. Euroopan unionin perusoikeuskirja .....	53
1.4. Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit ...	15	3.2. Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa .....	53
1.5. Kansainväliset yhteydet .....	18	3.3. Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomais-toiminnan valvonnassa .....	54
1.5.1. Vierailut ulkomaille .....	18	3.4. Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia .....	54
1.5.2. Vierailut oikeuskanslerinvirastoon	19	<b>4. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta</b>	
1.6. Toiminta ja talous .....	19	4.1. Yleiskatsaus .....	61
1.6.1. Talous .....	19	4.1.1. Kantelut .....	61
1.6.2. Koulutus .....	20	4.1.2. Tarkastustoimi .....	61
1.6.3. Tiedotus .....	21	4.1.3. Tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset .....	62
1.6.4. Uusi julkisuuslainsäädäntö .....	21	4.1.4. Tuomioistuininvalvonnassa noudatettava menettely .....	63
1.6.5. Muuta toimintaa .....	22	4.2. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet .....	63
1.7. Viraston organisaatio ja henkilöstö .....	22	4.2.1. Virkasyyteasiat .....	63
1.7.1. Organisaatio .....	22	4.2.2. Esitykset .....	64
1.7.2. Henkilöstö .....	23		
<b>2. Oikeuskansleri valtioneuvostossa</b> .....	24		
2.1. Yleiskatsaus .....	24		
2.2. Uuden perustuslain vaikutuksista valtioneuvoston laillisuusvalvontaan .....	25		
2.2.1. Yleistä .....	25		
2.2.2. Valtioneuvostovalvonnassa todettuja perustuslain soveltamistapauksia .....	27		

	Sivu		Sivu		
4.2.3.	Huomautukset .....	65	6.5.1.	Käsitykset .....	96
4.2.4.	Käsitykset .....	66	6.5.2.	Muu kannanotto .....	96
4.2.5.	Muut kannanotot .....	71	6.6.	Maa- ja metsätaloushallinto .....	97
4.3.	Rangaistustuomioiden tarkastaminen ...	74	6.6.1.	Käsitykset .....	97
4.3.1.	Yleistä .....	74	6.6.2.	Muut kannanotot .....	99
4.3.2.	Huomautukset .....	74	6.7.	Liikennehallinto .....	101
4.3.3.	Käsitykset .....	75	6.7.1.	Esitys .....	101
4.3.4.	Eräitä yleisiä näkökohtia .....	76	6.7.2.	Käsitykset .....	101
			6.7.3.	Muut kannanotot .....	102
<b>5.</b>	<b>Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta .....</b>	<b>77</b>	6.8.	Kauppa- ja teollisuushallinto .....	102
5.1.	Yleiskatsaus .....	77	6.8.1.	Käsitykset .....	102
5.1.1.	Kantelut .....	77	6.8.2.	Muu kannanotto .....	103
5.2.	Syyttäjäntoimen laillisuusvalvonta .....	78	6.9.	Sosiaali- ja terveyshallinto .....	103
5.2.1.	Huomautus .....	78	6.9.1.	Esitys .....	103
5.2.2.	Ohjeet ja käsitykset .....	78	6.9.2.	Käsitykset .....	103
5.3.	Poliisitoimen laillisuusvalvonta .....	79	6.9.3.	Muut kannanotot .....	105
5.3.1.	Esitys .....	79	6.10.	Työhallinto .....	106
5.3.2.	Huomautus .....	79	6.10.1.	Käsitykset .....	106
5.3.3.	Ohjeet ja käsitykset .....	79	6.10.2.	Muu kannanotto .....	107
5.3.4.	Muut kannanotot .....	82	6.11.	Ympäristöhallinto .....	107
5.4.	Ulosottotoimen laillisuusvalvonta .....	83	6.11.1.	Käsitys .....	107
5.4.1.	Virkasyyteasiat .....	83	6.11.2.	Muu kannanotto .....	107
5.4.2.	Esitykset .....	83			
5.4.3.	Käsitykset .....	83	<b>7.</b>	<b>Muun hallinnon laillisuusvalvonta .....</b>	<b>108</b>
5.4.4.	Muut kannanotot .....	84	7.1.	Yleiskatsaus .....	108
5.5.	Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto ....	85	7.1.1.	Kantelujen kohdealueista ja toimenpiteistä .....	108
5.5.1.	Käsitykset .....	85	7.1.2.	Uuden kuntalain vaikutuksista kuntien hallintoon .....	109
5.5.2.	Muut kannanotot .....	86	7.2.	Kunnallishallinto .....	111
<b>6.</b>	<b>Valtionhallinnon laillisuusvalvonta .....</b>	<b>87</b>	7.2.1.	Yleishallinto .....	111
6.1.	Yleiskatsaus .....	87	7.2.1.1.	Huomautus .....	111
6.1.1.	Oikeusvalvonnan keinot .....	87	7.2.1.2.	Käsitykset .....	111
6.1.2.	Lainsäädännöstä .....	87	7.2.1.3.	Muu kannanotto .....	113
6.1.3.	Kantelujen jakautuminen .....	87	7.2.2.	Opetushallinto .....	113
6.2.	Ulkoasiainhallinto .....	89	7.2.2.1.	Huomautukset .....	113
6.2.1.	Käsitys .....	89	7.2.2.2.	Käsitykset .....	114
6.2.2.	Muut kannanotot .....	89	7.2.3.	Sosiaali- ja terveyshallinto .....	114
6.3.	Sisäasiainhallinto ja puolustushallinto ...	89	7.2.3.1.	Huomautus .....	114
6.3.1.	Esitys .....	89	7.2.3.2.	Käsitykset .....	115
6.3.2.	Käsitys .....	89	7.2.3.3.	Muut kannanotot .....	116
6.3.3.	Muut kannanotot .....	90	7.2.4.	Ympäristöhallinto .....	116
6.4.	Valtiovarainhallinto .....	91	7.2.4.1.	Esitys .....	116
6.4.1.	Huomautukset .....	91	7.2.4.2.	Huomautus .....	117
6.4.2.	Käsitykset .....	92	7.2.4.3.	Käsitykset .....	117
6.4.3.	Muut kannanotot .....	94	7.2.4.4.	Muu kannanotto .....	119
6.5.	Opetushallinto .....	96			

	Sivu		Sivu
7.2.5. Muu erityishallinto .....	120	9.7. Kyläkoulujen lakkauttaminen .....	155
7.2.5.1. Käsitys .....	120	9.8. Kansaneläkelaitos ja opintotuen takai- sinperintä .....	160
7.3. Eräät muut tahot .....	120	9.9. Mielentilatutkimukseen perustuvan pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana .....	168
7.3.1. Käsitukset .....	120	9.10. Tielautakunnan toimivallan ylittämisestä	176
<b>8. Asianajajalaitoksen valvonta</b> .....	<b>122</b>	<b>10. Liiteosa</b>	
8.1. Yleisiä näkökohtia .....	122	10.1. Tilastollisia tietoja oikeuskanslerin- viraston toiminnasta .....	183
8.1.1. Asianajajaliiton jäsenyydestä .....	122	10.2. Tilastollisia tietoja virkasyytteistä .....	187
8.1.2. Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa .....	122	10.3. Oikeuskanslerinviraston työjärjestys .....	188
8.2. Valvonta- ja kurinpitäjärjestelmä .....	122	Asiahakemisto 2000 .....	193
8.2.1. Kurinpitölautakunta .....	122	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	
8.2.2. Valvonta- ja kurinpitoasiat .....	122	31.12.2000 .....	201
8.2.3. Kurinpitöjärjestelmästä .....	123	<b>Kuvat</b>	
8.2.4. Tiedot virallisilta syyttäjiltä .....	123	1. Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1991—2000 .....	14
8.3. Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältö .....	123	2. Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet 2000 .....	14
8.3.1. Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä .....	123	3. Hallituksen esitykset ja EU-asiat 1998—2000 .....	24
8.3.2. Oikeuskanslerille osoitetut asian- ajajien menettelyä koskevat kan- telut .....	124	4. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 1998—2000 .....	62
8.3.3. Kurinpitomenettelyn käynnistä- minen .....	124	5. Syyttäjä-, poliisi-, ja ulosottoviranomai- sia koskeneet kantelut 1998—2000 .....	78
8.3.4. Muutoksenhaku kurinpitöpää- töksestä .....	126	6. Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloittain 1998—2000 .....	88
8.4. Yleiset oikeusavustajat .....	127	7. Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia kos- keneet kantelut 1996—2000 .....	102
8.5. Tilastot .....	128	8. Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja yleisiä oikeusavustajia koskeneet kan- telut 1998—2000 .....	125
<b>9. Eräitä oikeuskanslerinvirastossa syntyneitä asiakirjoja</b> .....	<b>129</b>	9. Asianajajista ja yleisistä oikeusavustajis- ta oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 2000 .....	125
9.1. Suomen hallituksen suhtautumisesta Itä- vallan uuteen hallitukseen .....	129		
9.2. Tuomioistuinlaitoksen tulosohjaus .....	135		
9.3. Tuomareiden kurinpitotyöryhmän mie- tintö .....	143		
9.4. Virkarikoslainsäädännön muuttami- sesta .....	146		
9.5. Esitys tehtävään määräämisenettelyn kehittämisestä .....	148		
9.6. Oikeudenkäyntiavustajan palkkion mää- räminen .....	151		

## 1. Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

### 1.1. Oikeuskansleria koskeva uusi sääntely

Kertomusvuoden aikana 1.3.2000 tuli voimaan Suomen perustuslaki (731/1999), jolla kumottiin aikaisempi Suomen Hallitusmuoto vuodelta 1919 ja valtiopäiväjärjestys vuodelta 1928 sekä muut kaksi aikaisempaa perustuslakia. Uuden perustuslain 10 luvussa säädetään laillisuusvalvonnasta, muun muassa oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista, joista aikaisemmin säädettiin hallitusmuodossa. Oikeuskansleria koskevia säännöksiä on 108—113, 115 ja 117 §:ssä. Eräissä näistä säännellään sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Oikeuskanslerin nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään perustuslain valtioneuvostoa koskevien säännösten yhteyteen sijoitetussa perustuslain 69 §:ssä. Samassa pykälässä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen, joka nimeke otettiin käyttöön aikaisemman varamiehen asemesta. Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 6 §:n mukaan apulaisoikeuskanslerin varamies siirtyi apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi perustuslain tullessa voimaan. Oikeuskansleria koskeva sääntely perustuslaissa säilyi asiallisesti muuttumattomana.

Perustuslakiuudistuksen johdosta oli uudistettavana myös perustuslakia alemmanasteinen oikeuskansleria koskenut sääntely. Kysymyksessä olevat säännökset ovat perustuslain voimaantuloon saakka olleet ns. omaperäisenä asetuksena annetussa valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä (1697/1992). Oikeusministeriön asettama työryhmä kävi läpi oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskeneet säännökset ja jätti oikeusministeriölle 16.9.1999 päivätyn mietintönsä. Siihen sisältyi luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä luonnos asetukseksi oikeuskanslerinvirastosta. Oikeusministeriössä tapahtuneen jatkovalmistelun jälkeen annettiin eduskunnalle 9.12.1999 hallituk-

sen esitys 175/1999 vp laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Eduskunta hyväksyi esityksen perustuslakivaliokunnan mietinnössään nro 6/2000 vp esittämin muutoksin.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annettiin 25.2.2000 (193/2000) ja se tuli voimaan 1.3.2000. Sillä kumottiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö. Laki sisältää säännökset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttamistavoista, asioiden ottamisesta tutkittaviksi ja niiden selvittämisestä sekä kysymyksen tulevista toimenpiteistä, oikeuskanslerin oikeudesta saada virka-apua ja tietoja, oikeuskanslerin päätösvallan käyttämisestä sekä perussäännökset oikeuskanslerinvirastosta ja eräitä muita säännöksiä. Samalla tehtiin lähinnä teknisluonteinen muutos valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:ään (194/2000) sekä kumottiin pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n 1 momentti (195/2000), jossa säännelty toimivaltuus oli liittynyt oikeuskanslerin aikaisempaan asemaan valtion ylimpänä syyttäjänä.

Ennen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain säätämistä oli oikeuskanslerinvirastoa koskenut perussäännös valtioneuvostosta annetun lain 2 a §:ssä (1120/1993). Kun valtioneuvostosta annettua lakia perustuslakiuudistukseen liittyen muutettiin 18.2.2000 annetulla lailla (145/2000) kumottiin 2 a § ja lisättiin 1 §:ään uusi 3 momentti, joka kuuluu seuraavasti: ”Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto siten kuin siitä erikseen säädetään”.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla on 1.3.2000 annettu valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000). Yksityiskohtaisemmat määräykset oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa annetaan oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Oikeuskansleri Paavo Nikula on 3.4.2000 vahvistanut oikeuskanslerinviraston nykyisen työjärjestyksen.



Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain säätämisen kautta eduskunta on hyväksynyt oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan suorittamista koskevat keskeiset menettelytavat ja valvontaa suoritettaessa havaittujen virheiden ja puutteiden johdosta kysymyksen tulevat toimenpiteet. Laissa ei ole tehty merkittäviä muutoksia jo aikaisemmassa valvontakäytännössä noudatettuun menettelyyn. Valtioneuvoston asetuksessa oikeuskanslerinvirastosta on viraston organisaatio ja siihen liittyvät hallinnolliset sääntelyt pysytetty pääosin ennallaan. Tärkein näissä säädöksissä tehty muutos on se, että nykyisin virkanimitysasioissa noudatetun periaatteen mukaisesti nimitysvalta eräiden lakimiesvirkojen osalta on siirretty tasavallan presidentiltä oikeuskanslerinviraston päälliköille eli oikeuskanslerille. Poikkeuksen muodostaa oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö, jonka oikeuskanslerista annetun lain 14 §:n mukaan edelleen nimittää tasavallan presidentti.

Oikeuskanslerin 3.4.2000 vahvistama oikeuskanslerinviraston työjärjestys on tämän kertomuksen liiteosassa kohdassa 10.3.

## 1.2. Keskeiset toiminta-alueet

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri tarkastaa oikeuskanslerinvirastoon tarkastettaviksi lähetetyt rangaistustuomiot. Erityissäännöksiä oikeuskanslerin valvontatehtävistä on lisäksi asianajajista annetussa laissa (496/1958) asianajajien toiminnan valvonnan osalta.

Oikeuskanslerin syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Sen mukaan syytteen nostonimesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri

tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeuskansleri on siten erityisyyttäjä hänelle viranomais- ja julkistoiminnan valvojana kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri. Apulaisoikeuskanslerilla on sijainen, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään. Perustuslain 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

Edellä selostettuihin säännöksiin perustuvasa oikeuskanslerin harjoittamassa viranomais- ja julkistoiminnan laillisuuden valvonnassa voidaan erottaa useita toimintamuotoja. Tähän valvontaan kuuluvat valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta, oikeudellisia kysymyksiä koskevien tietojen ja lausuntojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä kanteluasioiden tutkiminen, rangaistustuomioiden tarkastaminen ja asianajajien valvonta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään tarkemmin perustuslain nojalla tapahtuvasta valtioneuvoston valvonnasta sekä viranomais- ja julkistoiminnan laillisuuden valvonnasta. Laissa on myös säännökset asiain ratkaisemisesta sekä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisuuteen liittyvistä järjestelyistä. Lain 12 § on oikeuskanslerinvirastoa koskeva perussäännös.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisestä tehtävienjaosta säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 10 §:n 3 momentissa. Sen mukaan oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan. Yksityiskohtaisemmat määräykset tehtävienjaosta on sisällytetty oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen 2 §:ään (ks. liite kohdassa 10.3).

Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinvirastossa kertomusvuonna käsitellyistä asioista on kohdassa 1.3. sekä 10.1. jaksossa.

### 1.2.1. Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien

ten lainmukaisuutta säädetään perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja 112 §:ssä. Täydentäviä säännöksiä on valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä. Perustuslain 111 §:n 2 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Hänen läsnäolonsa ei ole kuitenkaan valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

Perustuslain 112 §:ssä ja sitä erältä osin täydentävässä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryhtyä. Käytännössä valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen ratkaisuehdotusten esittelylistoja liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston eduskunnalle lähettämät kirjelmät, joista säädetään perustuslain 96 §:ssä. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 2. jaksossa.

### 1.2.2. Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti oikeuskanslerin lausuntojen antaminen. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten ministeriöiden taholta. Lausunnot annetaan yleensä kirjallisesti, mutta joissakin tapauksissa myös suullisina kannanottoina.

Perustuslaissa tarkoitettujen lausuntojen lisäksi oikeuskanslerilta pyydetään muiden lausunnonantajatahojen tavoin lausuntoja erilaisista säädösvalmisteluhankkeista, erityisesti rikos-, prosessi-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden alalta. Lausunnon antaminen on tällöin oikeuskanslerin harkinnassa. Lausunto on pyritty antamaan erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä säädösvalmisteluhankkeista.

Oikeuskanslerin lausuntoja ja kannanottoja on selostettu jäljempänä 2. jaksossa ja eräitä myös 9. jaksossa.

### 1.2.3. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on myös valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Käytännössä velvoite otetaan huomioon kaikilla tehtäväalueilla, sekä valtioneuvoston ja muuta valvontaa koskevista asioista että kanteluasioista ja harkittaessa asioiden ottamista oma-aloitteisesti tutkittaviksi.

Ihmisoikeusvalvonta perustuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusmääräyksiin. Tämä tarkoittaa erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta eli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta, mutta myös alaltaan rajoitetumpia yleissopimuksia, jotka koskevat esimerkiksi syrjinnän poistamista tai lapsen oikeuksia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994vp) lausunut uudistuksen hengen mukaista olevan, että asianomaisten laillisuusvalvojien — oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen — vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämä asiakokonaisuus on sijoitettu kertomuksen 3. pääjaksoksi.

### 1.2.4. Syyttäjätehtävät

Oikeuskansleri on perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman alaryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäillyt virkarikokset, jotka mainitaan erikseen myös edellä mainitussa perustuslain kohdassa. Jo ennen perustuslakiuudistusta vuonna 1997 toteutetun syyttäjälaitosuudistuksen yhteydessä yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n 2 momentissa säädetään, että hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Tuomareiden epäiltyjen virkavirheiden käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 4.1.

Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan aloittamisen yhteydessä ne oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleet asiat, jotka kuuluivat valtakunnansyyttäjän käsiteltäviin, siirrettiin oikeuskanslerin päätöksellä valtakunnansyyttäjänvirastoon. Siirtämisestä säädettiin valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen (209/1997) 15 §:n 5 momentissa. Tämän jälkeenkin on noudatettu samaa käytäntöä eli vastaavissa tapauksissa kanteluasioita on siirretty valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäviksi. Kertomusvuoden aikana siirrettiin valtakunnansyyttäjänvirastoon 13 kanteluasiaa.

### 1.2.5. Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluita. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4—6 §:ssä säädetään kanteluasian tutkimisen edellytyksistä sekä menettelystä kanteluasiaa käsiteltäessä ja toimenpiteistä, joihin kantelu voi johtaa. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluita saapui vuonna 2000 yhteensä 1282.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelyn lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Lain 4 §:n 1 momentin 2. virkkeen mukaan oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kanteluita, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Tämä ehdollinen viiden vuoden vanhentumisaika on ollut sovellettavana jo vuoden 1996 alusta lukien. Koska vanhentumisaika ei ole ehdoton, se ei estä niiden asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden tai luonteen vuoksi. Selostetun säännöksen nojalla jätettiin vuonna 2000 kanteluita tutkimatta 35 tapauksessa.

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat siirtää kanteluasioita keskenään, niin kuin jäljempänä kohdassa 1.2.8. selostetaan. Myös Euroopan oikeusasiamies on toisinaan siirtänyt oikeuskanslerin tutkittavaksi kantelun, joka koskee kansallisen laillisuusvalvojan toimialaan kuuluvaa asiaa.

Oikeuskanslerinvirastoon on kertomusvuonna tullut myös lukuisia yksityisten kansalaisten puhelintiedusteluja erilaisista asioista. Yksityiset kansalaiset ovat tehneet tiedusteluja omissa asioissaan sekä sivullisina ajankohtaisista asioista. Neuvoja annetaan oikeuskanslerin toimivalta- ja oikeuskanslerille tehtävien kantelujen vireillepanosta ja käsittelystä. Jos asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, pyritään neuvomaan, mille viranomaiselle tai taholle asia kuuluu. Oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumattomat tiedustelut ovat koskeneet muun muassa pankkien ja muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien menettelyä sekä muita yksityisoikeudellisia kysymyksiä.

Kertomuksen 4.—7. sekä 9. jaksoihin sisältyy selostuksia kanteluihin annetuista ratkaisuista ja niistä aiheutuneista toimenpiteistä.

### 1.2.6. Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu kertomuksen 4. jaksossa.

### 1.2.7. Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa (496/1958). Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n 2 momentti sisältää viittauksen tuohon lakiin, joten valvonta on säilynyt entisellään. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvonta-asioissa tekemien päätösten sekä liiton kurinpitolautakunnan tekemien kurinpitopäätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 8. jaksossa.

### 1.2.8. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään vuoden 1991 alussa voimaan tulleessa laissa (ns. tehtävienjakolaki, 1224/1990). Tämän lain 1 §:n 1 momentin 1-kohtaan on vuonna 2000 tehty kaksi lähinnä teknislousteista muutosta (194 ja 754/2000).

Tehtävienjakolain 1 §:ssä luetellaan asiat, jotka oikeuskansleri siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei oikeuskansleri katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi, että asia ratkaistaan oikeuskanslerinvirastossa. Pääsääntöisesti siirrettäviä asioita ovat: 1) puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat, 2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa koskevat asiat samoin kuin 3) asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Myös vankien ja muiden vapautta vailla olevien tekemät kantelut kuuluvat siirrettäviin asioihin. Sen sijaan valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusasiamiehelle siirrettäviin myöskään puolustusministeriön osalta.

Tehtävienjakolain 3 §:n nojalla oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muun asian, jos siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 34 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 26 kanteluasiaa.

### 1.3. Lukumäärätietoja toiminnasta

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 1999 vastaa- vat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1282 (1239) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1231 (1190) kanteluasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 26 (17) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 78 (86) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 178 (102). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista oli 16 % (15 %). Prosenttiosuutta laskettaessa on vain kertaalleen otettu huomioon kaksi sellaista viranomaistointia, joiden kummankin johdosta oli tehty lukuisia kanteluja. Vuonna 2000 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 9 viikkoa ja keskiarvo n. 21 viikkoa.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 37 (25).

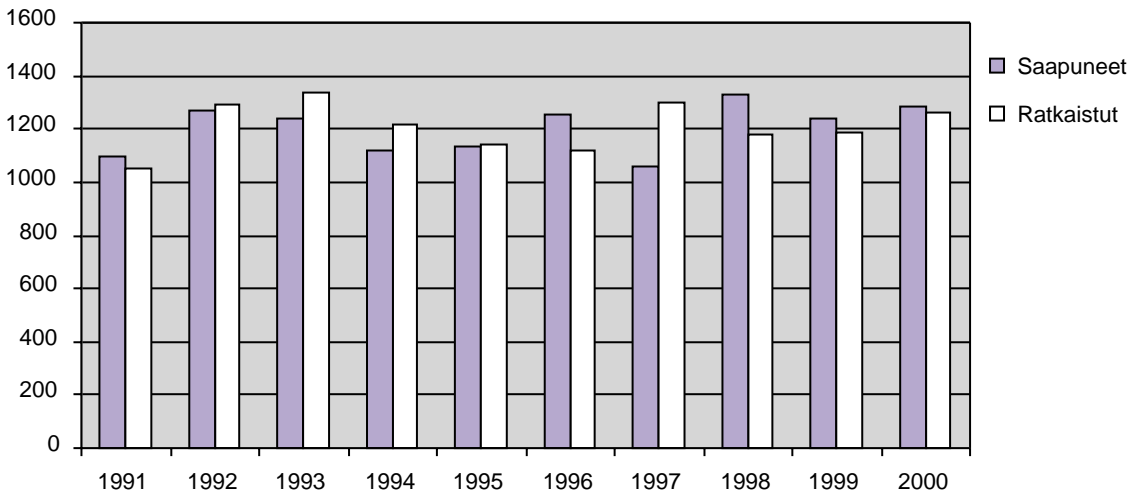
Kertomusvuoden lopussa oli vireillä 681 (628) kanteluasiaa ja 47 (51) muuta valmisteltaviksi jaettua asiaa eli yhteensä 728 (679) asiaa.

Kuvasta 1 on nähtävissä saapuneiden ja ratkaistujen kantelujen lukumäärien kehitys viimeisen 10 vuoden aikana. Eri toimenpiteiden prosentuaaliset osuudet selviävät kuvasta 2.

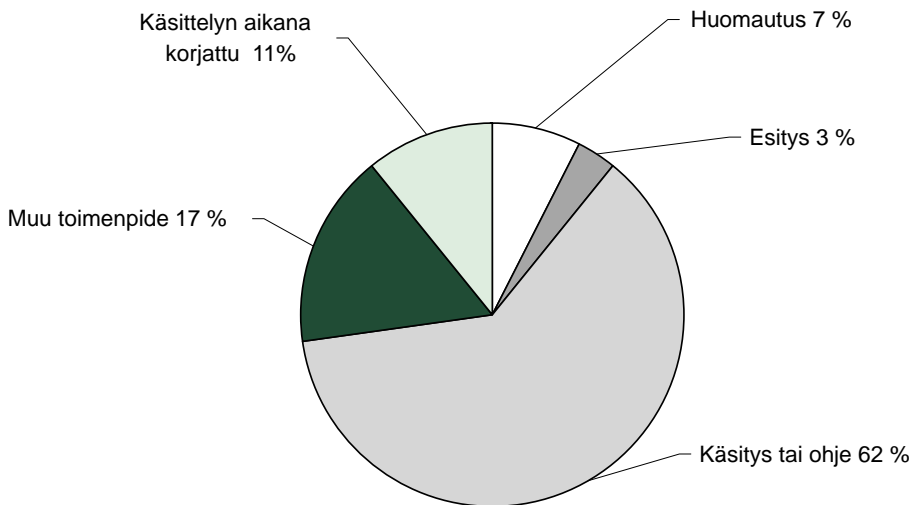
Viraston diaarikaavaa muutettiin eräiltä osin vuoden 1999 alusta lukien ja siihen liittyen tilastokaavaa kertomusvuoden alusta lukien. Kertomusvuoden ja vuoden 1999 tilastot on laadittu uuden kaavan pohjalle. Tämän johdosta yhtäältä vuosien 1999—2000 ja toisaalta aikaisempien vuosien eräät tilastoluvut eivät ole vertailukelpoisia. Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat liiteosan kohdassa 10.1.

Kuva 1.

## Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1991—2000



Kuva 2.

Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet 2000<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Toimenpiteiden määriä ja suhteellisia osuuksia laskettaessa on vain kertaalleen otettu huomioon kaksi asiakokonaaisuutta, joista kummassakin oli tehty lukuisia samansisältöisiä toimenpiteisiin johtaneita kanteluja.

## 1.4. Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen 2 §:ssä vahvistetun työnjaon mukaan ensisijaisesti apulaisoikeuskansleri toimittaa tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia. Myös oikeuskansleri on tehnyt tarkastus- ja tutustumiskäyntejä varsinkin organisaatiouudistusten seurauksena perustetuissa uusissa virastoyksiköissä ja sellaisissa toimintayksiköissä, joiden toimintaan muutoin on ollut syytä kiinnittää huomiota. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin suorittaessa tarkastus- ja tutustumiskäyntejä heitä avustaa tehtävään määrätty yksi tai useampi lakimiesesittelijä.

### 1) Ulkomaalaisvirasto

Oikeuskansleri Paavo Nikula tutustui 15.5.2000 ulkomaalaisviraston toimintaan, ennen muuta vireillä olevien asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Tilaisuudessa myös keskusteltiin siitä, miten virasto oli varautunut ulkomaalaislain muuttamisesta aiheutuviin uusiin tehtäviin, erityisesti turvapaikkaa koskevista asioista, sekä muutoksen vaikutuksista henkilöstökysymyksiin (15/51/00).

### 2) Suomen Posti Oy

Oikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Suomen Posti Oy:hyn 13.3.2000. Ensisijaisena aiheena oli keskustella postin henkilöstön jaksamiseen ja työkyvyn ylläpitämiseen liittyvistä kysymyksistä ja niiden vaikutuksesta Postin julkisen tehtävän täyttämiseen. Tilaisuuteen osallistuivat Suomen Posti Oy:stä pääjohtaja, kaksi muuta johtajaa, työsuojelupäällikkö, ylläkäri ja kaksi työsuojelun erityisvaltuutettua.

Pääjohtaja esitteli Suomen Posti Oy:n toimintaa tilastotietojen valossa, työsuojelupäällikkö kertoi työsuojelun pääperiaatteista, ylläkäri esitteli työterveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä, jakelutoiminnasta vastaava johtaja kertoi henkilöstöpolitiikasta ja yhtiön tuotantopuolesta vastaava johtaja kertoi esimiesvalmiuksien kehittämisestä. Yhtiön työntekijöitä edustavat työ-

suojelun erityisvaltuutetut esittivät omat näkemyksensä keskustelun aiheena olevista kysymyksistä (13/51/00).

### 3) VR Osakeyhtiö

VR Osakeyhtiössä 11.4.2000 oikeuskanslerille esiteltiin raideliikenteen turvallisuusasioiden organisoimista ja erityisesti lähiliikenteen matkustajaturvallisuuden järjestämistä. Matkustajien turvallisuutta on pyritty lisäämään lipunmyynnin keskittämistä aiheutuneen junahenkilökunnan vähentymisen johdosta asentamalla jokaiseen junayksikköön hätäpuhelimia, joilla saa yhteyden konduktööriin ja junan kuljettajaan. Jokaisella konduktöörillä on GSM-puhelin, josta on suora hälytyslinja asemavalvomoon. Lisäksi jokaisessa junassa on linjaradio, jolla saa yhteyden liikenteenohjaukseen. Matkustajien ja junahenkilökunnan turvallisuutta on pyritty lisäämään myös siten, että kaikkina viikonpäivinä klo 22 jälkeen jokaisessa junayksikössä on aiemman yhden sijasta kaksi konduktööriä. Asiakaspalautteesta ilmenevään toiveeseen asemien turvallisuuden lisäämisestä on VR Osakeyhtiön taholta vastattu muun muassa valvontakameroita asentamalla, vartiointia lisäämällä ja asema-alueiden valaistusta parantamalla (14/51/00).

### 4) Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeuskansleri vieraili 14.11.2000 maa- ja metsätalousministeriön maatalousosastolla. Ministeriön noin 450:stä virkamiehestä puolet työskentelee maatalousosastolla. Osaston yksiköiden päälliköiden selostuksissa korostui osaston tehtävien ja työskentelyn EU-painotteisuus. Osallistuminen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädännön ja hankkeiden valmisteluun sekä kansalliseen täytäntöönpanoon on olennainen osa työstä. Maatalouden kansallisia tukia koskevan lainsäädännön tarkastaminen ja hyväksynnän saaminen EU:n komissiolta kestää kansallisen viranomaisen ja tuen hakijoiden kanalta usein varsin kauan.

Maatalouselinkeinossa ja muutoinkin maaseudulla käynnissä oleva voimakas rakennemuutos on vaatinut EU-rahoitteisia ja kansallisia rakennepoliittisia toimenpiteitä. Näitä tukitoimia koskevien hakemusasioiden käsittely työvoimaja elinkeinokeskuksissa on ruuhkautunut. Keskustelussa todettiin, että jäsenmaita sitovaan

EU:n yhteiseen maatalouslainsäädäntöön perustuvat tukiehdot, määräykset ja ohjeet ovat kielellisesti usein vaikeaselkoisia ja elinkeinonharjoittajille vaikeita soveltaa. Tekstien on kuitenkin oltava EU-lainsäädännön mukaisia, koska muutoin kysymys saattaisi olla EU-lainsäädännön virheellisestä voimaansaattamisesta, mistä saataisi aiheutua viljelijöille jo maksettujen EU-tukien takaisinperintöjä (28/51/00).

### 5) Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta

Osana maataloushallinnon tarkastusta apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen perehtyi 28.11.2000 maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan toimintaan. Esillä olivat lautakunnan toimiala ja tehtävät yleisesti sekä erityisesti lautakunnan asema itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä kansallisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on muuttanut valituslautakunnan toimintaa yhtäältä siten, että yhä useammin kansallisen lainsäädännön sijasta tulevat suoraan sovellettaviksi EY-oikeuden velvoittavat asetukset, ja toisaalta siten, että lautakunta on velvollinen hakemaan EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua niissä toimivaltaansa kuuluvissa maatalouselinkeinoja koskevilla asioissa, joissa se on ylin kansallinen muutoksenhakuelin (29/51/00).

### 6) Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

Apulaisoikeuskansleri tutustui Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokseen 28.11.2000. Vierailun aikana selostettiin laitoksen organisaatiota, taloutta ja toiminnan painopistealueita nyt ja suunnittelukaudella 2002—2005. Esitysten perusteella tutustuttiin laitoksen harjoittamaan kalakantojen ja kalavesien tutkimukseen, elinkeinokalastuksen tutkimukseen, riistan- ja porotutkimukseen sekä vesiviljelytutkimukseen. Omat puheenvuoronsa käyttivät myös paikalle kutsutut maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston virkamiehet, kahden TE-keskuksen kalatalousjohtajat sekä Metsästäjien keskusjärjestön toiminnanjohtaja (30/51/00).

### 7—8) Metsähallitus ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio

Oikeuskansleri vieraili 23.10.2000 Metsähallituksessa. Tarkoituksena oli selvittää 1.1.1994 al-

kaen maa- ja metsätalousministeriön tulosohejauksessa olleen liikelaitokseksi muuttuneen Metsähallituksen toimintaa ottaen huomioon sille kuuluvat yhteiskunnalliset tehtävät ja viranomaistehtävät sekä niiden hoitamisen järjestäminen. Vierailun aikana selviteltiin liiketoiminnan eri tulosalueita, joista metsätalous on tärkein. Liiketoiminnan ohella luonnonsuojelu on toinen Metsähallituksen päätoimiala. Sen toteuttamista ohjaa ympäristöministeriö. Luonnonsuojeluun liittyvien tehtävien ohella Metsähallituksella on moniin lakeihin liittyviä viranomaistehtäviä. Keskustelua herättivät myös eräät ajankohtaiset aiheet kuten saamelaiden maanomistuskiihstä, joka osaltaan kohdistuu Metsähallituksen hallinnassa oleviin valtion maihin saamelaiden kotiseutualueella (22/51/00).

Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun, 1.3.1996 voimaan tulleen lain mukaan Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio ei hoida mitään viranomais- eikä hallintotehtäviä. Oikeuskanslerin 4.12.2000 tekemän vierailun tarkoituksena oli mm. tutustua metsä- sekä rahoituslainsäädäntöjen käytännön soveltamiseen. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion edustajat esittivät sekä metsälain että rahoituslain nojalla v. 1999 suoritettujen tarkastusten tuloksia sekä noissa yhteyksissä esiin tulleita täytäntöönpano- ja soveltamisongelmia. Metsärikkomuksia oli tullut esiin joitakin, mutta metsärikoksia ei lainkaan. Rahoituslain nojalla maksettavan ympäristötuen jaksottamisen suhteen oli myös tullut esiin joitakin ongelmia (31/51/00).

### 9) Vaasan hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastusmatkan Vaasan hallinto-oikeuteen 7.3.2000. Hallinto-oikeudessa perehdyttiin 1.11.1999 voimaan tulleen hallintotuomioistuinten organisaatiouudistuksen toteutumiseen ja Vaasan hallinto-oikeuden osalta erityisesti Vaasan läänioikeuden ja vesiyläoikeuden yhdistymiseen. Tutustumisessa oli lisäksi erityisaiheena vesioikeusasioden käsittely Vaasan hallinto-oikeudessa (10/51/00).

### 10) Lapin lääninhallituksen poliisiosasto

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastusmatkan Lapin lääninhallituksen poliisi-

osastoon 5.9.2000. Poliisin edustajien kanssa käydyssä keskustelussa tutustuttiin Lapin läänin erityispiirteitten poliisin eri osastojen toiminnalle asettamiin vaatimuksiin ja läänin poliisijohdon näkemyksiin poliisitoiminnan kehittämisestä läänissä. Käynnin aikana tavattiin lisäksi läänin maaherra, joka kertoi läänin tulevaisuuden suunnitelmista muun muassa poliisitoiminnan alalla (20/51/00).

### 11) Opetusalan koulutuskeskus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 27.3.2000 Opetusalan koulutuskeskukseen Heinolassa. Opetushallituksen alainen, 1.8.1999 toimintansa aloittanut koulutuskeskus on verkostoperiaatteella toimiva opetustoimialan jatko- ja täydennyskoulutuksen asiantuntijaorganisaatio, joka järjestää täydennyskoulutusta ensisijaisesti opetusalan henkilöstölle. Käydyissä keskusteluissa käsiteltiin koulutuskeskuksen syntyvaiheita, organisaatiota ja toiminnan eri sektoreita (12/51/00).

### 12) Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV)

Apulaisoikeuskansleri tutustui 18.1.2000 Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan toimintaan. Yhteistyövaltuuskunnan johtoryhmän kanssa käydyissä keskusteluissa käsiteltiin YTV:n tehtäviä, organisaatiota ja sitä koskevia säännöksiä. Lisäksi tutustuttiin jätehuollon järjestämiseen, liikenneosaston tehtäviin ja maankäyttö- ja ympäristöasioihin. Käynnin aikana tuli myös esille joukkoliikenteen ja jätekuljetusten kilpailuttaminen (1/51/00).

### 13) Vammalan ja Mäntän kaupungit

Tarkastuskäynnillään Vammalassa 1.2.2000 apulaisoikeuskansleri tutustui erityisesti Vammalan kaupungin ja sen naapurikuntien Äetsän, Mouhijärven ja Suodenniemen väliseen seutukuntayhteistyöhön. Esille nousivat lisäksi eräät muut sopimuksenvaraisen yhteistyön mahdollisuudet sekä maakunnan tasolla harjoitettava yhteistyö (3/51/00).

Mänttään suuntautuneella tarkastusmatkallaan 2.2.2000 apulaisoikeuskansleri tutustui Mäntän kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen.

Käynnillä keskusteltiin erityisesti 6-vuotiaiden lasten esiopetuksen järjestämisestä sekä sosiaaliviranomaisten roolista lastenhuoltoasioissa ja huostaanotoissa.

Kuntayhtymän ylläpitämän terveystoimen osalta käsiteltiin perusterveydenhuollon järjestämistä ja tähän kohdistuvia muutospaineita etenkin pienten kuntien yhteistyön kannalta. Esille nousi myös terveydenhuollon yksikön johtajan merkitys potilaiden tekemien muistutusten ratkaisijana. Erikoissairaanhoidon järjestämisen osalta nousivat esille aluesairaalarjestelmän rooli terveyskeskusten ja keskussairaaloiden välissä ja tähän asetelmaan kohdistuvat muutospainet (4/51/00).

### 14) Keuruulla toimivat virastot

Tarkastusmatkallaan Keuruulle 2.2.2000 apulaisoikeuskansleri tutustui Kelan Keuruun paikallistoimiston toimintaan. Käynnin aikana keskusteltiin muun muassa Kelan maksamiin etuuksiin liittyvästä yhteistoiminnasta eri viranomaisten kesken. Samassa yhteydessä työvoimahallinnon edustajien kanssa keskusteltiin muun muassa työttömyysturvainsäädännön muutoksista ja niiden vaikutuksista paikallistason toimintaan sekä TE-keskuksen työvoimaosaston ja paikallisen työvoimatoimiston välisestä yhteistyöstä (5/51/00).

### 15) Kristiinankaupunki

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastusmatkan Kristiinankaupunkiin ja sen ympäristöön 6.3.2000. Kristiinankaupungissa järjestetyssä tilaisuudessa olivat läsnä Kristiinankaupungin, Närpiön ja Kaskisten kaupunkien kaupunginjohtajat ja kolme muuta johtavaa virkamiestä. Keskustelujen aiheena olivat yleiset kunnallishallinnolliset kysymykset sekä uuteen rakennuslainsäädäntöön, elinkeinotoimintaan ja liikenteeseen liittyvät kysymykset.

Esityksissään kaupunkien edustajat kertoivat seutukunnan elinkeinorakenteesta, kuntien taloudellisesta tilanteesta, kehitysnäkymistä, peruspalvelujen järjestämisestä, kaupunkien välisestä yhteistyöstä ja yhteydenpidosta valtionhallintoon. Lisäksi kuultiin esitelmä siitä, miten seutukunnassa oli valmistauduttu uuden rakennuslainsäädännön mukanaan tuomiin muutoksiin kaavoitus- ja rakennuslupa-asioihin (8/51/00).



## 16) Savonlinna

Tarkastusmatkalla 17.10.2000 apulaisoikeuskansleri tutustui ensin Savonlinnan kaupungin hallintoon. Tapaamisessa kaupungin edustajien kanssa käsiteltiin kaupungin keskushallinnon tehtävien ohella kaupungin kaavoitustilannetta, liikennejärjestelyjä, elinkeinotointa ja maatalousasioita. Keskustelussa nousi esiin erityisesti kaupungin liikennejärjestelyjen ongelmallisuus niin syväväylän siirtokysymysten kuin myös valtatien kulkureitin osalta (26/51/00).

Toisena matkan tutustumiskohteena oli Itä-Savon kuntayhtymä. Keskusteluissa yhtymän hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä yhteistoimintasihteerin kanssa käsiteltiin yhtymän rakennetta, toimintaperiaatteita, kehitysnäkymiä ja edunvalvontahankkeita (27/51/00).

## 17) Käräjäoikeuksien tarkastaminen

Apulaisoikeuskansleri on tehnyt tarkastusmatkat seuraaviin käräjäoikeuksiin: Forssan käräjäoikeus 1.2., Alavuden käräjäoikeus 2.2., Kyrönmaan käräjäoikeus 6.3., Tuusulan käräjäoikeus 29.5., Kemijärven käräjäoikeus 4.9. sekä Lappeenrannan käräjäoikeus 16.10.2000 (2/51/00 ym).

## 18) Kihlakuntakäymnit

Vuoden aikana apulaisoikeuskansleri tutustui seuraavien kihlakunnanvirastojen toimintaan: Alavuden kihlakunta 2.2., Korsholman kihlakunta 7.3., Järvenpään kihlakunta 29.5., Koillis-Lapin kihlakunta 4.9., Tornionlaakson kihlakunta 5.9. sekä Lappeenrannan kihlakunta 16.10.2000 (7/51/00 ym.).

## 1.5. Kansainväliset yhteydet

### 1.5.1. Vierailut ulkomaille

#### 1) Tallinna

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja esittelijäneuvos Jukka Okko vierailivat 20.—21.3.2000 Tallinnassa Viron oikeuskanslerinvirastossa ja kävivät myös Viron oikeusministeriössä ja valtakunnansyyttäjänvirastossa. Oi-

keuskanslerinvirastossa järjestettiin seminaaritalaisuus, jonka aiheina olivat Suomen oikeuskansleria koskevat uudet säännökset sekä kante-luasioiden käsittely kummassakin maassa. Oikeusministeriössä kerrottiin Viron tuomioistuin-laitoksesta ja tuomareiden nimittämisestä ja heidän koulutuksestaan sekä eri oikeusaloihin liittyvien lakien valmistelusta. Valtakunnansyyttäjänvirastossa kerrottiin syyttäjien toiminnasta ja valvonnasta sekä heidän koulutuksestaan (1/6/00).

Kansliapäällikkö Klaus Helminen vieraili kutsuttuna 30.11. Viron oikeuskanslerinvirastossa, jossa hän selosti Suomen oikeuskanslerinviraston organisaatiota ja kertoi Ruotsin oikeuskanslerin tehtävistä ja toiminnasta (ks. jäljempänä 3. jakso).

#### 2) Libanon

Libanoniin 11.—14.4.2000 suuntautuneella vierailullaan apulaisoikeuskansleri tutustui yhdessä puolustusministeriön lainsäädäntöjohtajan, hallitusneuvos Pekka Pitkäsén ja pääesikunnan henkilöstöpäällikön, kenraaliluutnantti Antti Simolan kanssa Libanonin YK-joukkojen esikuntaan UNIFILiin, joka sijaitsee Nagurassa. Esikunnan alaisuudessa toimii kuusi eri kansallisuksista muodostettua pataljoonaa, joista yksi oli suomalainen Finbatt. Tarkkailijoita oli 22 eri maasta kaikkiaan 51. Suomalaisia upseereita toimi esikunnassa 21.

Vierailulla tutustuttiin myös Suomen pataljoonan esikuntaan ja sen organisaatioon. Oikeudellisista asioista käytiin läpi toimivaltaa kurin-pitoasioissa ja niiden valmistelua, sotilaspoliisien toiminnan johtamista, henkilöstölle annettavaa oikeusapua, esitutkinnan toimittamista ja suomalaisia YK-joukkoja koskevia normeja. Vakavimmat sotilasoikeudenkäyntiasiat lähetetään puolustusministeriöön edelleen asianomaisen sotilassyyttäjän harkintaan. Keskusteluissa käytiin läpi myös pataljoonan koulutusjärjestelmää. Vierailun aikana apulaisoikeuskansleri tutustui lisäksi muun muassa 1. ja 2. jääkärikomppanian ja niiden vartioasemien, pataljoonan korjaamon sekä sairaalan toimintaan (2/6/00).

#### 3) Tutustumiskäynti Ruotsin oikeuskanslerin luona

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja kansliapäällikkö Klaus Helminen tekivät 13.11.2000

tutustumiskäynnin Ruotsin oikeuskanslerin Hans Regnerin luona viraston hallinnassa olevassa ”Ylikomisarion talossa” Tukholman Riddarholmenilla. Oikeuskanslerin johtamassa virastossa työskenteli yhteensä 14 virkamiestä, joista kymmenen oli lakimiesesittelijöitä. Regner selosti oikeuskanslerin tehtäviä toimintasektoreittain. Oikeuskansleri ratkaisi Ruotsissakin edelleen kanteluasioita, eikä tämän tehtävän poistaminen ollut ajankohtainen. Oikeuskanslerin johtosääntöön oli vuonna 1998 tehty sellainen muutos, että oikeuskansleri voi itse harkita, antaako kanteluasian laatu aihetta ottaa asian tutkittavaksi. Ruotsin oikeuskansleri on erityisyysyttäjä virkarikosasioissa. Syytetoimivalta koskee myös tuomareiden virkasyyteasioita. Ruotsin ja Suomen oikeuskanslerin tehtävät ovat yhteneväisiä myös asianajajien valvonnan osalta, joka Ruotsissakin on toissijaista suhteessa Asianajajaliiton suorittamaan valvontaan.

Ruotsin oikeuskanslerin tehtävistä muodostavat vahingonkorvausasiat merkittävän ryhmän. Oikeuskansleri nimittäin edustaa valtiota asioissa, joissa valtion viranomaisen päätöksestä väitetään aiheutuneen yksityiselle vahinkoa. Oikeuskansleri tekee valtiota sitovan ratkaisuehdotuksen. Jos hakija ei siihen tyydy, hän voi viedä asian tuomioistuimen ratkaistavaksi prosessissa, jossa oikeuskanslerinvirasto toimii valtion asiamiehenä. Muita oikeuskanslerin tehtäviä ovat syyttäjäntehtävät painovapausasioissa sekä hallituksen oikeuskanslerille antamat erityiset selvitystoimeksiannot, joita on pari kolme vuodessa (8/6/00).

### 1.5.2. Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

Yhteistoiminta Viron oikeuskanslerinviraston kanssa jatkui myös kertomusvuotena. Jäljempänä kohdassa 1.6.2. selostetaan Tartossa 24.8.2000 pidettyä virolais-suomalaista laillisuusvalvontaseminaaria. Loppuvuodesta kävi kolme valtuuskuntaa Viron oikeuskanslerinvirastosta tutustumassa eräiden asiaryhmien käsittelyyn Suomen oikeuskanslerinvirastossa. Käyntien yhteydessä pidettiin myös tiiviit seminaarit asianomaisista aiheista. Viron apulaisoikeuskansleri Aare Reenumägi ja kolme lakimiesesittelijää vieraili 6.—7.11., teemana ”valtioneuvoston valvontaa koskevia kysymyksiä”. Apulaisoikeuskansleri Enn Markvart ynnä kaksi lakimiesesittelijää vieraili 4.-5.12., jolloin aiheena oli ”kanteluasioiden käsittelyä koskevia kysymyk-

siä”. Viron oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö Ülo Karu seurassaan kaksi virkamiestä tutustui 18.12. virastomme toiminta- ja taloussuunnitteluun sekä talous- ja henkilöstöhallintoon.

Muita vuonna 2000 oikeuskanslerinvirastoon tehtyjä vierailuja:

1) Englantilainen vankeinhoidontarkastaja Geoff Hughes, joka oli täällä tutustumassa Suomen vankeinhoitolaitokseen, vieraili 3.2. oikeuskanslerinvirastossa.

2) Venäjän federaation ihmisoikeuksien komissionääri Oleg Mironov vieraili 9.2. virastossa.

3) Virastoon tutustui 15.3. ryhmä Lapin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan opiskelijoita, jotka suorittivat Eurooppaoikeuden syventäviä opintoja.

4) Ruotsin oikeuskansleri Hans Regnerin johdolla ruotsalainen asiantuntijakomitea kävi 10.5. oikeuskanslerinvirastossa keskustelemassa aiheesta ”kansallisten parlamenttien päätöksenteko EU-asioissa”.

5) Ryhmä Hallintolakimiehet r.y:n jäseniä puheenjohtaja Teuvo Sarinin johdolla tutustui 3.10. oikeuskanslerinvirastoon.

6) Brittiläinen ministeri (minister at the Cabinet Office) Graham Stringer ja Iso-Britannian Helsingin-suurlähettiläs Gavin Hewitt vierailivat 12.10. oikeuskanslerinvirastossa.

7) Kiinan kansantasavallan kommunistisen puolueen keskuskomitean jäsen Wei Jianxing seurueineen sekä hänen isäntänään Kiinan Helsingin-suurlähettiläs Lü Xinhua vierailivat 26.10. oikeuskanslerinvirastossa.

8) Euroopan unionin TAIEX-harjoittelijanvaihto-ohjelmaan liittyen kävivät 31.10. oikeuskanslerinvirastoon tutustumassa harjoittelijat Kyprokselta, Slovakiasta ja Puolasta.

9) Indonesian oikeusasiamies Antonius Sujata seurueineen vieraili 16.11. oikeuskanslerinvirastossa.

10) Kiinalaisten asianajajien ryhmä WTO - Study Group teki 14.12. vierailun virastossa.

## 1.6. Toiminta ja talous

### 1.6.1. Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2000 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa ja lisätalousarviossa myönnetty yhteensä 12 819 000 markkaa (siirtomääräraha

2v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin 10 181 220 markkaa 30 vakinaisessa virassa olleen ja 6 eripituisissa määräaikaisissa virkasuhteissa olleen henkilön palkkauksiin. Muihin toimintamenoihin käytettiin 2 533 405 markkaa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 1 203 183 markkaa, painatuspalvelut 207 394 markkaa, käännöspalvelut 131 127 markkaa sekä kalusteet, koneet, atk-laitteet ja -ohjelmat 126 944 markkaa.

Lisäksi valtiovarainministeri oli integraatiovalmennusmäärärahoista myöntänyt oikeuskanslerinviraston käyttöön määrärahan EU-avustajan palkaamiseksi, jota käytettiin vielä kertomusvuoden alussa kolmen kuukauden ajan.

Valtioneuvoston kanslia hoitaa osittain oikeuskanslerinviraston kirjanpito- ja maksatus-tehtävät. Valtioneuvoston kanslian taloussääntö sisältää oikeuskanslerinvirastoa koskevia määräyksiä, jotka oikeuskansleri on hyväksynyt. Taloussäännön mukaan viraston osastoille osoitetaan määrärahoja, joiden käytöstä päättää osastopäällikkö.

Oikeuskanslerinviraston käytössä on Prosit/Open- taloushallintojärjestelmä, jota käytetään budjetin suunnitteluun ja määrärahojen käytön seurantaan ja tietojen siirtoon valtioneuvoston kanslialle.

### 1.6.2. Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2000 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 3.2.2000 hyväksynyt suunnitelman.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteena on

- turvata toiminnan tehokkuus, jatkuvuus ja henkilöstön ammatillinen pätevyys
- parantaa toiminnan tuloksellisuutta
- edistää organisaation kehittämistä ja uudistusalttiutta
- tukea henkilöstön itsensäkehittämistä ja urakehitystä sekä
- tukea henkilökiertoa.

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämis-

suunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämissuunnitelmat, viraston toiminnan kannalta olennaisen tieteenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaattisen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen, henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa. Koulutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjä avaintulosalueita ja kehittämissuunnitelmaa.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt koulutusta holhoustoimilaista, henkilötietolaista ja julkisuuslainsäädännön uudistuksesta sekä Amsterdamin sopimuksesta oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskevilta osin. Koko henkilökunnalle on järjestetty laatu-koulutusta. Lisäksi on tehty opintokäynnit Helsingin hovioikeuteen ja Vantaan käräjäoikeuteen sekä oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle.

Viraston 20 virkamiestä osallistui Viron oikeuskanslerinviraston Tartossa 24.8.2000 järjestämään yhteiseen laillisuusvalvontaseminaariin, johon osallistui myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian edustajia. Seminaarissa oikeuskansleri Paavo Nikula alusti aiheesta ”EU-perusoikeuskirja”. Osa seminaarityöskentelystä tapahtui kolmessa laillisuusvalvonnan eri osa-alueisiin keskittyneessä työryhmässä.

Viraston henkilöstöä osallistui yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian edustajien kanssa eduskunnan tiloissa 13.11.2000 järjestettyyn koulutustilaisuuteen, jossa Euroopan oikeusasiamies Jacob Söderman piti alustuksen laatimastaan ehdotuksesta hyvän hallintotavan säännöstöksi ja oikeuskansleri Paavo Nikula Euroopan unionin uudesta perusoikeuskirjasta.

Useat henkilöstöön kuuluvat ovat osallistuneet oman ammattialansa jatkokoulutuskursseihin ja -tilaisuuksiin sekä opintomatkoihin. Oikeuskanslerinvirastosta on osallistuttu ministeriöiden yhteisesti järjestämään esittelymenettely- ja perustuslakikoulutukseen. Virastossa kielitaitoa tarvitseville on kustannettu kielikoulutusta.

Oikeuskanslerinviraston esittelijöitä osallistui

27.10.2000 Helsingissä järjestetyille 12. tuomari-päiville.

### 1.6.3. Tiedotus

Oikeuskanslerinviraston tiedotus palvelee tiedon tarvitsijoita kysymyksissä, jotka koskevat viraston toimintaa. Tiedotusmyönteisen ilmapiirin ja palveluhenkisyiden ohella tärkeänä on pidetty tiedonvälityksen luotettavuutta, avoimuutta ja tasapuolisuutta. Uuden julkisuuslain tavoitteiden mukaista, suoraan kansalaistahoille tapahtuvaa tiedonvälitystä on vuoden aikana kehitetty tehostamalla tiedotteiden jakelua kansalaisjärjestöille sekä kehittämällä viraston kotisivuja Internetissä.

Tiedotteita tehtiin vuoden aikana kaikkiaan 19 kappaletta. Jotta tiedotteet tavoittaisivat tiedotusvälineiden edustajat mahdollisimman hyvin, niiden jakelu on toteutettu kolmen eri kanavan välityksellä: valtioneuvoston tiedotusyksikön jakelun avulla, sähköpostitse sekä telefaxilla. Sähköisen järjestelmän kautta tiedotteet ja niihin liitetyt päätökset ovat välittyneet lähes kahdelle sadalle toimittajalle tai tiedotusvälineelle. Jakelussa on edustettuna koko viestinnän kenttä: painettu media, TV, radio, verkkouutisointi ja uutistoimistot. Jakelujärjestelmä on valtakunnallisesti kattava ja tarkoituksena on, että sen avulla tiedotteet välittyisivät vastaanottajille nopeasti ja tasapuolisesti. Yhtä tärkeätä on ollut, että tiedotteet ovat yleisön saatavilla mahdollisimman pian. Tämän vuoksi ne on viety viraston kotisivuille välittömästi julkistamisen jälkeen. Nämä ratkaisut ovat täydellisinä olleet viraston kirjaamon kautta tiedotusvälineiden edustajien saatavilla.

Internetin kautta tapahtuvaa tiedonvälitystä on tehostettu muun muassa siten, että oikeuskanslerin kertomus suomen- ja ruotsinkielisenä sekä englanninkielisenä lyhennelmänä on nyt ensimmäistä kertaa luettavissa viraston kotisivuilta. Lisäksi sivut sisältävät muun muassa kanteluohjeet ja -lomakkeen, sekä tarpeen mukaan päivitettävää tietoa viraston tehtävistä ja toiminnasta. Verkon välityksellä tapahtuvaa tiedottamista on kehitetty myös yhteistyössä Euroopan oikeusasiamiehen toimiston kanssa.

Vuoden aikana virastoon tuli lukuisia tiedusteluja puhelimitse, sähköpostin ja kotisivujen välityksellä. Näihin vastasivat edelleen kirjaamon ja tiedotuksen lisäksi myös muu henkilökunta asian laadun mukaan.

Oikeuskanslerin kertomus sisältää yleistä virastoa koskevaa tietoa sekä lyhyet ratkaisuselosteet kaikista virastossa vuoden aikana tehdyistä toimenpideratkaisuista. Myös muita mielenkiintoisina pidettyjä ratkaisuja, lausuntoja tai asiakirjoja voidaan ottaa mukaan. Kertomus julkaistaan suomen- ja ruotsinkielisenä aina eduskunnan aloittaessa syysistuntokautensa. Kertomuksen ensisijaisena tarkoituksena on antaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle selvitys oikeuskanslerin toiminnasta. Sillä on myös tärkeä merkitys viranomaisten oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisessa. Tämän lisäksi kertomus on tarkoitettu tiedonlähteeksi yleisölle ja tiedotusvälineille.

Englanninkielinen, lyhennelty ja muokattu versio kertomuksesta valmistuu myöhemmin syksyn aikana. Englanninkielistä lyhennelmää on toimitettu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja yhteistyötahoille sekä lähetystöille.

Oikeuskanslerinvirasto pitää tärkeänä, että oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisut pitemmältäkin ajanjaksolta ovat järjestettynä tietokantana ulkopuolisten tahojen käytävissä. Tässä tarkoituksessa on yhteistoimin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa vuodesta 1989 toimitettu ratkaisuselosteita oikeusministeriön ylläpitämään yhteiseen ratkaisukisteriin. Selosteet keskeisistä virastossa tehdyistä päätöksistä on lähetetty Internetissä toimivan valtion säädöstietopankin, Finlexin, FOKA-tietokantaan. Tietokanta sisältää tällä hetkellä lähes 1 500 oikeuskanslerinviraston ratkaisuselostetta.

### 1.6.4. Uusi julkisuuslainsäädäntö

Kertomusvuonna saatiin käytännön kokemuksia 1.12.1999 voimaan tulleesta uudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999) ja 1.6.1999 voimaan tulleesta henkilötietolaista (523/1999). Tiedottamisessa on pyritty toteuttamaan uuden julkisuuslainsäädännön edellyttämää avoimuutta ja aktiivista julkista tiedottamista. Uudistus on toisaalta aiheuttanut eräitä muutoksia kirjaamiskäytäntöön mm. siinä suhteessa, että kantelijan henkilö- ja yhteystiedot ovat tietyissä tapauksissa salassa pidettäviä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3- ja 6-kohdan säännösten johdosta kanteluasiakirjojen julkisuus asian ollessa vireillä riippuu siitä, onko

kysymyksessä rikosilmoituksen tyyppinen vai muunlainen kantelu.

Uudesta julkisuus- ja henkilötietolainsäädännöstä on järjestetty koulutusta viraston henkilökunnalle ja annettu ohjeita yhtäältä esittelijöille ja heidän avustajilleen ja toisaalta kirjaamossa työskenteleville. Oikeuskanslerinviraston edustajat ovat myös keskustelleet valtioneuvoston kanslian edustajien kanssa eräistä valtioneuvoston toimintaan liittyvistä julkisuuskysymyksistä.

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastossa laadittiin uuden lainsäädännön edellyttämät luettelo viraston asiakirjarekistereistä sekä rekisteriselosteet ja tietojärjestelmäselosteet, jotka ovat yleisön nähtävänä kirjaamossa.

Kansliapäällikkö Klaus Helminen on ollut viraston edustajana oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallinin johdolla järjestetyissä epävirallisissa julkisuuslainsäädännön toimeenpanon yhdyshenkilöiden tapaamisissa.

### 1.6.5. Muuta toimintaa

#### 1) Huomionosoitus

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tohtoripromootiossa 5.5.2000 oikeuskansleri Paavo Nikula vihittiin yhdessä 10 muun koti- ja ulkomaisen henkilön kanssa oikeustieteen kunnia-tohtoriksi.

#### 2) EU:n perusoikeuskirja

Oikeuskansleri Paavo Nikula on toiminut Suomen hallituksen edustajana Euroopan unionin perusoikeuskirjan valmistelukunnassa. Tähän liittyen oikeuskansleri on kertomusvuoden aikana osallistunut lukuisiin Brysselissä ja eräissä muissa EU-maiden pääkaupungeissa pidettyihin valmistelukunnan kokouksiin. Valmistelukunnan ehdotus valmistui kertomusvuoden lokaan alussa ja perusoikeuskirja hyväksyttiin Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksessa 7.12.2000 neuvoston sekä Euroopan parlamentin ja komission yhteisellä julistuksella.

Perusoikeuskirjaan on toimeksiannon mukaisesti koottu Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä sosiaaliin peruskirjoihin sisältyvät samoin kuin eräät muut lähinnä jäsenmaiden yhteisen valtiosääntöperinteesen ja EY:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöön perustuvat Euroopan ta-

solla voimassaolevat kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset, yhteiskunnalliset ja sosiaaliset oikeudet. Esimerkkinä kansalaisoikeuksista voidaan mainita oikeus hyvään hallintoon. Nizzan kokouksen puheenjohtajan päätelmissä todetaan, että perusoikeuskirjan asemaa tarkastellaan myöhemmin.

Nikulan varajäsenenä oli ylijohtaja Holger Rotkirch ulkoasiainministeriöstä. Eduskunta valitsi jäseniksi kansanedustajat Tuija Braxin ja Gunnar Janssonin, varajäseninään kansanedustajat Johannes Leppänen ja Riitta Prusti. Jansson toimi jäsenmaiden kansallisten parlamenttien valitsemien jäsenten ryhmän puheenjohtajana sekä koko valmistelukunnan varapuheenjohtajana. Euroopan parlamentin valitsemien jäsenten ja varajäsenten joukossa oli yksi suomalainen, europarlamentaarikko Ulpu Iivari.

### 3) Muita erityistehtäviä

Valtioneuvosto on 12.1.1995 määrännyt EU-asioiden komiteaan varsinaiseksi jäseneksi oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön Klaus Helmisen ja varajäseneksi esittelijäneuvos Eva-Brita Björklundin. Määräys uudistettiin 8.1.1998 kolmeksi vuodeksi. EU-asioiden komitea on ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva EU-asioiden valmistelun yhteensovittamista varten asetettu neuvo-antava toimielin (valtioneuvoston ohjesäännön 49 b §, 1596/1994). Björklund on lisäksi jäsenenä komitean alaisessa oikeudellisten kysymysten valmistelujaostossa. Hän on jäsenenä myös valtiovarainministeriön 17.4.1996 asettaman EMU-projektin lainsäädäntöryhmässä. Oikeuskanslerinviraston EU-koordinaattorina toimi nuorempi oikeuskanslerinsih-teeri Irma Tolmunen.

## 1.7. Viraston organisaatio ja henkilöstö

### 1.7.1. Organisaatio

Oikeuskanslerinviraston perusrakenteesta säädetään oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 2 §:ssä, jonka mukaan virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluu ratkaisupal-

taa käyttävät oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat osastojaon ulkopuolella. Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyvät oikeuskanslerin 3.4.2000 antamaan oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä on käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja yleisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen ja valmisteleo osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevissa asioissa ja erikseen määräytyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja tiedotusta sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä on tarkempia määräyksiä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin työnjaosta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden ratkaisemisesta sekä viraston johtoryhmästä.

### 1.7.2. Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, neljä esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, kolme vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, neljä nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, kaksi esittelijää, henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija, neljä osastosihteeriä, atk-suunnittelija, kirjaaja, kaksi toimistosiheteeriä, kaksi tekstinkäsittelijää, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli sivutoiminen esittelijä sekä ajalla 15.5.—4.9.2000 kolmen kuukauden jaksossa harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta Helsingin ja Turun yliopistoista.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 34 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ohella 17 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja osastosihteeri. Oikeusvalvontaosastolle oli sijoitettu 11 lakimiesesittelijää, yksi sivutoiminen lakimiesesittelijä ja kolme osastosihteeriä. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella yksi lakimiesesittelijä, henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija ja yhdeksän muuta virkamiestä. Virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin päättää oikeuskansleri.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

## 2. Oikeuskansleri valtioneuvostossa

### 2.1. Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvostossa laillisen käsittelyjärjestyksen ja voimassa olevien säännösten noudattamista. Oikeuskanslerin on myös annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Valvontatehtävän hoitamiseksi oikeuskansleri tutustuu ennakolta valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyistunnon esittelylistoihin. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden esittelylistoja seurataan niin ikään mahdollisten oikeudellisten näkökohtien selvittämiseksi. Listatarkastus edellyttää usein neuvotteluja ministeriöiden virkamiesten kanssa ja ennakkolausuntojen antamista esittelyyn tuleviin asioihin liittyvistä oikeuskysymyksistä.

Esiteltävien asioiden runsaslukuisuuden vuoksi tarkastamisesta on muodostunut oikeuskanslerinvirastolle keskeinen työtä ja aikaa vaativa tehtävä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 1 684 asiaa (edellisenä

vuonna 1 752). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 847 (1 145) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 72 (69) ja tasavallan presidentin esittelyjä 42 (47). Hallituksen lakiesityksiä oli 213 (194). Ratkaisutoimintaan liittyi 80 (61) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston toiminnan valvonta vaati siten viikoittain huomattavan osan oikeuskanslerin ja häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta. Hallituksen esitysten ja EU-asioiden lukumäärien kehitys kolmen viime vuoden ajalta on nähtävissä kuvasta 3.

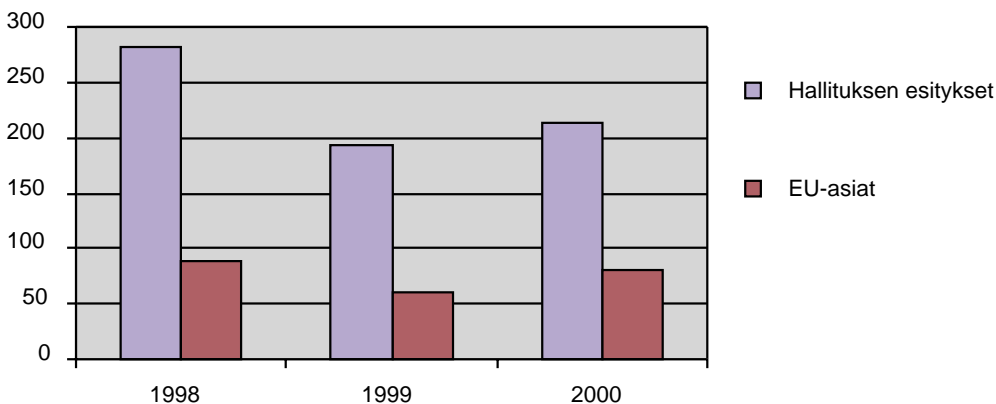
Oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri ovat säännönmukaisesti olleet läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä samoin kuin hallituksen neuvotteluissa ja ns.iltakoulussa.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kirjallisia lausuntoja ja muita kannanottoja on selostettu tämän jaksos kohdissa 2.4. ja 2.5.

Kertomuksen 9.1. jaksossa on oikeuskanslerin ratkaisu, joka koskee pääministeri Paavo Lipponen menettelyä hänen antaessaan ohjeita suhtautumisesta Itävallan hallitukseen ja hallintoon.

Kuva 3.

Hallituksen esitykset ja EU-asiat 1998—2000



## 2.2. Uuden perustuslain vaikutuksista valtioneuvoston laillisuusvalvontaan

### 2.2.1 Yleistä

Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000. Myös perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon aikana valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta muodosti merkittävän ja kasvavan osan oikeuskanslerin tehtävistä. Asia-määriltään ja ilmeisesti myös asioiden oikeudelliselta painoarvoltaan työlämpiä ja vaativimpia vaiheita viime vuosina olivat Suomen EU-jäsenyysneuvottelujen ja ensimmäisen jäsenyysvuoden aika. Tuolloin asioita valmistelemissa ministeriöissä ja asioista päättävässä valtioneuvostossa samoin kuin oikeuskanslerinvirastossa oltiin kasvokkain aivan uudenlaisten valtiosääntöoikeudellisten kysymysten kanssa. Toisenlaisiin yhteiskunnallisiin oloihin ja hallintojärjestelmään kirjoitettua hallitusmuotoa sovellettiin Euroopan Yhteisöjen oikeusjärjestyksen ja jäsenmaita velvoittavan yhteisöoikeuden aikaansaamassa uudessa tilanteessa. Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvaan valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaan on näin muutaman vuoden sisällä kohdistunut kaksi perusteiltaan ja sisällöltään merkittävää valtiosääntöoikeudellista muutosta.

Uusi perustuslaki ei olennaisesti muuttanut valtioneuvoston oikeuskanslerin valtiosääntöoikeudellista asemaa tai oikeuskanslerin perustehtäviä. Oikeuskanslerin tehtäviä koskenut hallitusmuodon 46 § siirrettiin perustuslain 108 §:ään. Perustuslain 108 §:n alkuun lisättiin oikeuskanslerin tehtäväksi valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin viranomaisvalvonnan piiriä täsmennettiin perustuslaissa niin, että tuomioistuimet mainitaan muiden viranomaisten sekä virkamiesten rinnalla. Aikaisemmin hallitusmuodon 46 §:n 3 momentissa ollut oikeuskanslerin läsnäoloa valtioneuvostossa koskevaa säännöstä täsmennettiin niin, että oikeuskanslerin saapuvilla olo-oikeus muutettiin perustuslain 111 §:n 2 momentissa velvollisuudeksi olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä. Mainituissa säännöksissä on kysymys lähinnä aikaisemmin vallinneen käytännön kirjaamisesta perustuslakiin. Oikeuskanslerin perustehtävät säilyivät perustuslaissa asiallisesti ennallaan.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston

päätöksentekoa koskevat perustuslain 5 luvun säännökset vaikuttivat myös valtioneuvoston laillisuusvalvontaan. Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevat säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan. Tasavallan presidentti tekee edelleenkin päätöksensä valtioneuvostossa, mutta perustuslain 58 §:ssä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta aina valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 58 §:ään on kirjattu valtiosääntökäytännössä vanhastaan noudatettu periaate, jonka mukaan tasavallan presidentti on sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen, mutta ei sen mielipiteeseen (hallituksen esityksen antamista lukuunottamatta). Jos presidentti ei hyväksy hänelle esiteltäviä ratkaisuehdotusta, asia palautuu perustuslain 58 §:n mukaisesti valtioneuvostoon uuteen valmisteluun. Ajatuksena on, että asian jatkovalmistelussa voidaan löytää yhteinen ratkaisu tai jompi kumpi taipuu toisen kannalle. Jos yhteistä kantaa ei löydetä, tasavallan presidentti voi, hallituksen esityksen antamista lukuunottamatta, ratkaista asian harkintavaltansa rajoissa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Perustuslain voimaantulon yhteydessä muutetun valtioneuvostolain 5 §:ssä (145/2000) on lueteltu ne tilanteet, joissa tasavallan presidentin päätettäväksi esiteltävää asiaa ei käsitellä valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Aikaisemmin valtioneuvosto teki virallisen ratkaisuehdotuksen vain tapauksissa, joista oli niin erikseen säädetty. Valtioneuvoston ratkaisuehdotusta koskevalla uudistuksella on lisätty presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta vahvistamalla eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston merkitystä presidentin päätöksentekomenettelyssä. Valtioneuvoston ratkaisuehdotusta koskeva perustuslain 58 § myös vahvisti valtioneuvoston roolia presidentin päätösten sisällön määräytymisessä. Perustavoitteiltaan samanlainen säännös on kansainvälisten suhteiden ja kansainvälisten asioiden toimivaltaa koskeva perustuslain 93 §:n 1 momentti, jonka mukaan ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentin päätöksenteon kytkeymisellä valtioneuvoston myötävaikutukseen on merkitystä myös valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaan.

Perustuslain 80 §:ssä toteutettu asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan delegointia koskeva uudistus oli merkittävä myös valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta. Hallitusmuodon 28 §:ään perustunut tasavallan



presidentin mahdollisuus lainsäädäntöön perustamattomien omaperäisten asetusten antamiseen poistui. Presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa asetuksia ainoastaan perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Samalla perustuslain 80 §:ään kirjattiin valtiosääntökäytännössä vakiintunut asetuksenantovallan rajoja koskeva periaate, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettuja asetuksia voidaan muuttaa tai kumota Suomen perustuslain voimaansantojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 4 §:n mukaisesti tasavallan presidentin asetuksella ellei asetuksen antamisesta kyseisessä asiassa ole toisin säädetty.

Perustuslain 80 §:n mukainen asetuksenantovalta on useimmiten säädetty valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvaksi. Tasavallan presidentin asetuksenantovaltuus on useimmiten perustunut perustuslain 95 §:n 1 ja 3 momentteihin, jotka koskevat kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista. Lisäksi tasavallan presidentti on antanut asetuksia muun muassa julkisen arvonnannon osoituksesta annetun lain (1215/1999), puolustusvoimista annetun lain (228/2000) sekä rajavartiolaitoksesta annetun lain (229/2000) nojalla. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä saatujen tietojen mukaan vuonna 1999 tasavallan presidentti antoi yhteensä 343 asetusta. Seuraavana vuonna perustuslain voimaantultua 1.3.2000 lukien tasavallan presidentti antoi enää 51 asetusta, joista ainoastaan 13 asetusta koski muuta asiaa kuin kansainvälisen sitoumuksen voimaansaattamista. Viimeksi mainitustakin useimmat liittyivät perustuslain voimaantulovaiheisiin. Perustuslaissa toteutettu lakia alemmanasteisen norminannon uudistus on näin ollen merkinnyt lukumääräisesti mutta myös sisällöllisesti ratkaisevaa siirtymää tasavallan presidentiltä valtioneuvoston yleisistunnolle ja ministeriöille.

Oikeusministeriön julkaisemassa uuden perustuslain seurantaraportissa esitetään (s. 22) alempaan norminantoon liittyvänä ongelmana ministeriöiden asetusten ja päätösten laillisuusvalvonta. Raportissa todetaan, että myös perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti on tärkeää, että kiinnitetään huomiota lakia alemmanasteisen norminannon ennakkolliseen ja jälkikäteeseen valvontaan (PeVM 10/1998 vp, s. 23). Tähän voi oikeuskanslerin suorittaman valvonnan osalta yhtyä, vaikka, niin kuin raportissa esitetään, ministeriöiden asetukset eivät ohjautu säännönmukaisesti oikeuskanslerin tarkastuk-

seen kuten tasavallan presidentin asetukset ja valtioneuvoston asetukset ja päätökset. Raportissa todetaan myös, että valvonnan ulottaminen ministeriöiden asetuksiin ja päätöksiin saattaisi edellyttää lisäresursseja oikeuskanslerinvirastoon.

Tuomareiden nimittämistä koskeva lainsäädäntö uudistettiin niin ikään 1.3.2000 voimaan tulleella lailla tuomareiden nimittämisestä (205/2000). Vakinaisten tuomareiden nimitysvalta säilyi tasavallan presidentillä. Lain uudistuksen yhteydessä käytiin vilkasta keskustelua valtioneuvoston ja tuomareiden nimitysasioiden valmistelusta vastaavan oikeusministeriön asemasta nimitysprosessissa. Nimityslain 2 §:stä ilmeneväksi ratkaisuksi tuli, että presidentti nimittää tuomarit, niinkuin muutkin virkamiehet, valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvosto asetti 11.5.2000 tuomarin virantäyttöasioiden valmistelua varten nimityslain 6 §:n mukaisen tuomarinvalintalautakunnan, joka tekee perustellun esityksen tuomarin virkaan nimittämisestä.

Perustuslain voimaantuloon liittyi myös valtion ylimpien virkamiesten nimitystoimivaltaa koskeva laaja uudistus. Jo aiemmin käynnistettyjen valtionhallinnon kehittämistavoitteiden mukaan nimitystoimivaltaa uskottiin yhä enemmän työntantajavirastoille itselleen. Tasavallan presidentti nimittää valtioneuvostossa ainoastaan perustuslain 69 §:ssä mainitut oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön, 102 §:ssä mainittu vakinaiset tuomarit ja 126 §:ssä mainitut ministeriöiden kansliapäälliköt sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Muista virkamiehistä tasavallan presidentti nimittää virkaan tai määrää tehtävään ne, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen on lailla säädetty presidentin tehtäväksi. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä hankittujen tietojen mukaan tasavallan presidentti nimitti kertomusvuonna uuden perustuslain voimaantultua yhteensä 38 virkamiestä, kun vastaava luku koko vuonna 1999 oli hieman yli 70. Tämä osoittaa, että perustuslakiuudistukseen liittynyt virkamiesten nimitystoimivallan uudistus on huomattavasti supistanut tasavallan presidentin virkaan nimittämien virkamiesten määrää. Erot ovat vielä suurempia, jos vakinaiset tuomarit, joiden nimitystoimivalta ei perustuslain yhteydessä muuttunut, jätetään laskelmista pois.

Uuden perustuslain mukainen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon välinen toimivallan- ja tehtävienjako on vaikuttanut

niin, että tasavallan presidentin esittelyssä päätettyjen asioiden lukumäärä on perustuslain ensimmäisenä voimassaolovuotena vähentynyt likimain puoleen. Kun vuonna 1999 tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 1 145 päätöstä oli vastaava luku 1.3.—31.12.2000 välisenä aikana 660. Valtioneuvoston virallisen yleisistunnon päätöksenteon ohella on perustuslain 93 §:n mukaiseen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaan perustuva ulkopoliittikan johtaminen muun muassa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa saanut keskeisen aseman.

### 2.2.2 Valtioneuvostovalvonnassa todettuja perustuslain soveltamistapauksia

#### 1) Omaperäisen asetuksen kumoaminen

Asetus puolustusneuvostosta oli hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoitettu omaperäinen asetus, eikä puolustusneuvostoa koskevan asetuksen antamisesta ollut säännöksiä. Asetus kumottiin Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain 4 §:n mukaisesti tasavallan presidentin asetuksella. Valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentin nojalla annettu asetus puolustusministeriöstä kumottiin taas valtioneuvoston asetuksella. Asetus opetuksen, tutkimuksen ja kulttuurin tietoyhteiskuntaneuvottelukunnasta (196/1997) oli hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoitettu omaperäinen asetus. Neuvottelukuntia voidaan pitää sellaisina valtionhallinnon yksikköinä, joista voidaan säätää perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Kyseinen asetus oli näin ollen kumottava valtioneuvoston asetuksella.

Asetus kuorma-autoliikenteen neuvottelukunnasta (654/1972) oli niin ikään kumottava valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen kumoamis säännös voitiin ottaa samoja asioita koskevaan valtioneuvoston asetukseen tavaraliikenteen ja logistiikan neuvottelukunnasta.

Saimaan kanavan hoitokunnasta annetun asetuksen (436/1963) 5 §:n 1 momentin mukaan tarvittavat määräykset hoitokunnan tehtävistä ja sen toiminnasta antoi liikenneministeriö. Pykälän 1 momentin subdelegointisäännös perustui Suomen ja Neuvostoliiton välillä tehdyn Saimaan kanavan Neuvostoliitolle kuuluvan osan vuokraamista koskeneen sopimuksen voimaantulolain (419/1963) säännöksiin. Asetuksen 5 §:n 1 momentti voitiin näin ollen kumota val-

tionevoston asetuksella. Saman asetuksen 5 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto ja liikenneministeriö voivat myös antaa kanavan hoitokunnalle muita kuin kanavasopimuksessa tarkoitettuja, kanavan rakentamiseen ja käyttöön liittyviä tehtäviä. Pykälän 2 momentin subdelegointisäännös katsottiin annetuksi hallitusmuodon 28 §:n mukaisen presidentin yleisen asetustenantovallan nojalla. Asetuksen 5 §:n 2 momentti kumottiin näin ollen tasavallan presidentin asetuksella.

Kansaneläkelain (347/1956) 92 §:n yleisvaltuussäännöksen mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta ja eläkelaitoksen toiminnasta annetaan asetuksella. Kansaneläkeasetuksen (594/1956) 2 § sisälsi säännökset eläkelaitoksen hallituksen puheenjohtajan (pääjohtajan) ja muiden jäsenten (johtajien) kelpoisuusvaatimuksista. Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajien kelpoisuusvaatimuksia oli tarkoitus muuttaa. Kelpoisuusvaatimusten muuttaminen ei ollut mahdollista kansaneläkelain 92 §:ssä olevan lain täytäntöönpanoa koskevan yleisen asetustenantovallan perusteella, vaan lakiin tulisi ottaa asiasta tarkempi valtuutus säännös. Kansaneläkeasetuksen 2 §:n katsottiin kuuluneen hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoitettua tasavallan presidentin omaperäisen asetuksenantovallan piiriin, joten säännös oli kumottava tasavallan presidentin asetuksella.

#### 2) Lainsäädäntövallan delegointi

Rajavartiolaitoksesta annetun lain 67 §:n 3 momentin (229/2000) mukaan sisäasiainministeriö voi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä menettelystä kiinni otettujen tai muutoin vapautensa menettäneiden henkilöiden käsittelyssä, haltuun otetun omaisuuden käsittelyssä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisessä, kulkuneuvon pysäyttämässä ja voimakeinojen käyttämisessä samoin kuin rajavartiolaitoksen annettava virka-apua koskevasta menettelystä.

Ehdotettuun valtioneuvoston asetukseen rajavartiolaitoksesta sisältyneen 51 §:n mukaan sisäasiainministeriön asetuksella olisi annettu tarkempia säännöksiä tämän asetuksen täytäntöönpanosta.

Lain 67 §:n 3 momenttiin sisältyy yksityiskohtainen valtuutus säätää lainkohdassa mainituista asioista sisäasiainministeriön asetuksella. Tämän vuoksi ei voitu hyväksyä sitä, että ehdotuksessa 51 §:ssä olisi annettu ministeriölle yleis-

luonteinen valtuutus antaa säännöksiä asetuksen täytäntöönpanosta. Ehdotettu 51 § poistettiin asetuksesta.

Talousarviolain 7 c §:n (217/2000) mukaan tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella, jos niin lailla erikseen säädetään tai talousarviossa päätetään. Eri ministeriöiden määrärahoista myönnettyjä valtionavustuksia koskeneisiin valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin sekä yksittäisten tukipäätösten ehtoihin sisältyi määräyksiä, jotka koskivat yksittäisten tuensaajien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, joista on perustuslain 80 §:n mukaisesti säädetävä lailla. Tällaisia olivat ainakin valtionavun käytön valvontaa, tuen myöntäjän tietojensanto-oikeuksia ja avustuksen takaisinperintää koskevat määräykset. Lainsäädännössä todetun puutteen johdosta valtiovarainministeriön asettama työryhmä oli aloittanut valtionavustusten myöntämisen yleisiä perusteita ja valvontaa koskevan yleislain valmistelun.

### 3) Eduskunnalle annettavat kertomukset

Perustuslain 46 §:n mukaan hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Listatarkastuksessa hyväksyttiin menettely, jonka mukaan tasavallan presidentti, valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa noudatetun käytännön mukaisesti, antoi hallituksen kertomuksen eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

### 4) Tasavallan presidentin päätöksenteko

Suomen Pankin johtajan nimitysasiasa oli ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa tapaus, jossa asia perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti palautui valtioneuvoston valmisteltavaksi.

Tapaus on selostettu jaksossa 2.4.

Perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentti hoitaa hänelle perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetty tehtävät. Lausunnossaan tasavallan presidentin kanslialle 23.11.2000 oikeuskansleri totesi, että rukouspäiväjulistuksen antamista ei ole säädetty tasavallan presidentin

tehtäväksi. Julistuksen antaminen on perustunut vuosisataiseen tapaoikeuteen eikä nimenomaista lainsäädännöstä ole tarvittu. Tämä muodosti myös perustuslain 57 §:ssä tarkoitettuun lakiin rinnastuvan oikeusperusteen. Tämän johdosta oikeuskansleri katsoi, että päätöksen tekeminen rukouspäiväjulistuksesta kuului edelleen tasavallan presidentin tehtäviin.

Oikeuskanslerin tasavallan presidentille antama lausunto sisältyy jaksoon 2.5.

## 2.3. Esittelylistojen tarkastaminen

Esittelylistojen tarkastuksessa on puututtu yksittäistapauksissa esiintyneisiin sekä asiallisiin että muodollisiin virheisiin ja puutteisiin. Esittelijöihin on otettu yhteyttä viikoittain lukuisia kertoja. Varsin usein esittelylistaluonnos on jo ennen esittelyviikkoa toimitettu oikeuskanslerin virastoon ennakkokokannanottoa varten.

### 2.3.1. Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavien hallitusten esitysten osalta on kuten aikaisemminkin kiinnitetty huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä koskevaan kysymykseen. Tarkastukseen käytävissä olevan lyhyen ajan vuoksi perusteelliseen säädösehdotuksen tarkastamiseen ei ole mahdollisuuksia. Ensisijaisesti on tarkastettu, onko säätämisyjärjestyksestä koskevaa kysymystä käsitelty tarvittaessa asianmukaisesti ja onko tulkinnanvaraisessa tapauksessa tämä tuotu esille. Tyypillisiä ovat perustuslain säätämisyjärjestyksestä edellyttävät esitykset. Tarkastuksessa on havaittu tapauksia, joissa säätämisyjärjestyksestä koskevaa kysymystä on käsitelty puutteellisesti taikka ei lainkaan, vaikka se olisi ollut tarpeellista. Eräissä tapauksissa on katsottu aiheelliseksi esittää hallituksen esityksen täydentämistä lausumalla, että esityksestä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Esille ovat tulleet myös voimaantulosäännökset ja niihin liittyvät taannehtivuusongelmat.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevien esittelylistojen osalta on joissakin tapauksissa jouduttu pyytämään esittelymuistioon kannanottoa siitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaikutusta.

Hallituksen esitysten johdosta annettuja eduskunnan vastauksia koskevia listoja on tarkastet-

tu myös sen varmistamiseksi, että vastaukset on esitelty laillisessa ajassa ja että listoihin on sisällytetty eduskunnan lausumat.

Asetusehdotusten osalta on pyritty tarkastamaan, etteivät säännökset ole ristiriidassa laintaisten säännösten kanssa. Eräissä tilanteissa on tullut harkittavaksi säädöstarokysymys eli, onko asetuksella säätäminen ehdotetuista seikoista lainkaan mahdollista vai olisiko säännökset esiteltävä lain tasoisina eduskunnan hyväksyttäviksi. Varsin usein on ollut esillä kysymys siitä, antaako asetuksen tasavallan presidentti vai valtioneuvosto. Asetusehdotusten osalta on kiinnitetty huomiota myös delegointisäännöksiin. Asetusehdotuksia ei ole aina saatettu oikeusministeriön tarkastustoimiston tarkastettavaksi. Ministeriöiden antamista asetuksista voidaan tarkastaa ne, jotka käsitellään raha-asiainvaliokunnassa ja joihin siten voidaan tutustua ATK-pohjaisessa valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä.

Virkanimityksiä koskeissa asioissa on tarkastettu, onko esittelymuistiossa arvioitu oikein säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttyminen ja onko vertailu hakijoiden kesken tehty asianmukaisesti. Nimitysasioiden perusteena olevat hakemusasiakirjat eivät ole oikeuskanslerinvirastossa. Sen johdosta esittelylistojen arviointi joudutaan tekemään listan ja muistion perusteella esittelijän vastatessa tietojen oikeellisuudesta. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu, joka useimmiten koskee viranhakijan ansioiden käsittelyä tai hakijoiden vertailua, se johtaa lisäselvityksen hankkimiseen, esimerkiksi hakemusasiakirjojen tarkastukseen.

Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan lain 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan nimitettävän on ennen nimittämistään annettava selvitys ensiksi mainitussa lainkohdassa luetelluista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa viran tehtäviä. Oikeuskansleri on edellyttänyt, että esittelymuistioon on lisättävä maininta sidonnaisuuksista ja siitä, että ne eivät vaikuta nimitettävän edellytyksiin hoitaa viran tehtäviä. Tarvittaessa oikeuskansleri on edellyttänyt, että sidonnaisuuksista luovutaan, jos ne voisivat vaikuttaa nimitettävän puolueettomuuteen.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä tulee olla naisia ja miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Kiintiöperiaatteen noudattaminen on listatarkastuksessa ollut jatkuvasti

esillä. Monessa tapauksessa on esillä ollut myös kysymys siitä, onko valtioneuvosto esittäessään jäsenten nimittämistä viraston tai laitoksen johto- tai hallintoelimeen noudattanut tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin vaatimusta siitä, että toimieliemessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Kysymykseen ministereiden esteellisyydestä on kertomusvuonna kuten aikaisemminkin jouduttu melko usein ottamaan kantaa.

### 2.3.2. Euroopan unionin jäsenyys

Valtioneuvostossa käsiteltävissä Euroopan unioniin liittyvissä asioissa on ollut usein kyse valtioneuvoston ja eduskunnan vuorovaikutuksesta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta.

Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnassa säädetään perustuslain 96 §:ssä. Pykälässä säädettyyn menettelyyn liittyvissä asioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että Euroopan yhteisön säädös- ja sopimusehdotukset on asianmukaisesti toimitettu eduskunnalle. Huomiota on myös kiinnitetty kirjelmien liitteenä olevien muistioden selvytyteen ja siihen, että ne sisältäisivät selvityksen ehdotuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee ilmetä myös valtioneuvoston kanta ehdotukseen. Tarvittaessa on myös valvottu, että eduskunnan suostumuksen hankkimisesta mainitaan muistiossa.

Eräiden kansallisten säädösehdotusten osalta on selvitetty niiden suhdetta EU-säädöksiin.

### 2.3.3. Jäsenyyteen liittyviä tapauksia

#### 1) Autoverolain EY-oikeuden mukaisuudesta

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin muun muassa autoverotusta ja autojen maahantuontia koskevaa säädösvalmistelua. Kirjoituksen mukaan missään autoverotusta koskevassa eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ei ole käsitelty Euroopan yhteisön direktiivin nro 83/183/ETY (neuvoston direktiivi luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisen omaisuuden loppullisessa maahantuonnissa jäsenvaltiosta sovellettavista verovapauksista) mahdollista vaikutusta Suomen lainsäädäntöön.

Päätöksessään oikeuskansleri totesi, että Suomessa Euroopan yhteisön oikeuden kansallinen voimaansaattaminen on samoin kuin kansallisen

lainsäädännön säätäminen hallituksen ja eduskunnan toimivaltaan ja vastuulle kuuluva tehtävä. Euroopan yhteisöjen komission tehtävä on puolestaan valvoa, että jäsenvaltiot täyttävät niille yhteisön oikeudessa asetetut velvollisuudet.

Suomi ei ole ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston mukaan vielä tehnyt kantelussa tarkoitettua direktiivin osalta notifiointi-ilmoitusta komissiolle. Komissio ei ole toisaalta käynnistänyt Suomea vastaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan mukaista valvontamenettelyä, eikä asiaa siten ole myöskään tutkittu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Näin ollen mahdollinen kansallisen lainsäädännön ristiriita Euroopan yhteisön lainsäädännön kanssa on vielä virallisesti selvittämättä.

Kantelukirjoituksesta ilmeni, että kantelija oli hallinto-oikeudelle osoittamassaan valituksessa vedonnut nyt puheena olevaan direktiiviin. Hallinto-oikeuden asia on oikeuskanslerin mukaan arvioida Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle tehtävän ennakkoratkaisupyynnön tarve. Koska yhteisön oikeuden tulkinta kuuluu ensisijaisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle eikä oikeuskanslerille ja koska asian käsittely oli vireillä toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa, kirjoitus ei antanut tältä osin aihetta enempään oikeuskanslerin toimenpiteisiin. Ks. myös jakso 6.4.3. (995/1/99).

## **2) Euroopan yhteisön alueella kulkuneuvojen väliaikaisessa maahantuonnissa sovellettavien säännösten tulkinta**

Oikeuskansleri totesi kantelun johdosta antamassaan päätöksessä, että siinä oli kysymys autoverolain 33 §:n vakinaista asuinpaikkaa koskevien säännösten tulkinnasta. Autoverolain ko. säännökset vastaavat tältä osin yhteisön alueella tiettyjen kulkuneuvojen väliaikaisessa maahantuonnissa sovellettavista verovapauksista annetun neuvoston direktiivin säännöksiä (83/182/ETY).

Tornion piiritullikamari oli määrännyt kantelijan maksettavaksi maahantuontiin liittyvää autoveroa. Uudenmaan läänioikeus oli hänen valituksensa johdosta antamallaan päätöksellä kumonnut Tornion piiritullikamarin päätöksen ja palauttanut asian piiritullikamarille uudelleen käsiteltäväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä tulliasiamiehen valituslupahakemuksen piiritullikamari oli palauttanut suoritettut verot korkoineen.

Kysymys oli yhteisön säännösten mukaisen kansallisen säännöksen tulkinnasta ja ko. verovapautta koskevien edellytysten harkinnasta. Asia oli tältä osin ratkaistu asianmukaisessa järjestyksessä tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä. Näin ollen kysymys ei ollut siitä, että Suomi olisi rikkonut yhteisöoikeuden mukaisia velvoitteitaan esim. ko. direktiivin täytäntöönpanossa ja siitä johtuvasta vahingonkorvausvelvollisuudesta. Oikeuskansleri totesi myöskin, että hän ei ole toimivaltainen tutkimaan valtioon kohdistuneita vahingonkorvausvaatimuksia (1094/1/98).

## **3) Kevyen polttoöljyn käyttö moottoripolttoaineena**

Oikeuskanslerille on saapunut useita kanteluita kyseisestä käytöstä. Kantelijoiden mielestä Suomi on toiminut vastoin EY-oikeutta ja niitä kansainvälisiä sopimuksia, jotka koskevat kansainvälisessä liikenteessä olevia yksityisajoneuvoja, ottaessaan 1.5.1998 käyttöön ulkomailta rekisteröityjen henkilöautojen polttoainemaksun. Maksu kannetaan, kun näissä moottoriajoneuvoissa käytetään Suomessa ajettaessa Suomen lainsäädännön mukaan tunnistettavaksi tehtyä kevyttä polttoöljyä eli punaiseksi värjättyä kevyttä polttoöljyä. Ruotsissa vastaava öljy on värjätty vihreäksi.

Osa kanteluista koski tapauksia, joissa Suomen viranomaiset olivat todenneet, että Ruotsissa rekisteröidyissä ajoneuvoissa oli Suomessa ajettaessa käytetty punaiseksi värjättyä kevyttä polttoöljyä, ja olivat määränneet sanktioita. Näissä tapauksissa kantelijat vaativat korvausta sanktioiden heille aiheuttamista kustannuksista. Joissakin tapauksissa punaiseksi värjätyn kevyen polttoöljyn käyttöä ei ollut todettu eikä kantelijoille ollut määrätty sanktioita. Näissä tapauksissa kantelijat perustelivat vaatimuksensa sillä, että voimassa olevat säännöt olivat estäneet oikeuden käyttää punaiseksi värjättyä kevyttä polttoöljyä Suomessa. Näissä tapauksissa vahingonkorvausvaatimukset perustuivat laskettuun lisäkustannukseen yhtä litraa käytettyä moottoripolttoainetta ja ajokilometriä kohden.

Kirjelmässä viitattiin Ruotsin oikeuskanslerin päätökseen, jossa Ruotsin valtio oli velvoitettu maksamaan korvausta yksityisille henkilöille. Vahingonkorvaus perustui siihen, että seurausmaksu oli määrätty kun Ruotsiin oli tuotu suomalaista punaiseksi värjättyä kevyttä poltto-

öljyä moottoriajoneuvojen polttoainesäiliöissä. Kun Suomessa 1.5.1998 oli ryhdytty kantamaan päiväkohtaista maksua m.m. sellaisista henkilöautoista, joissa käytetään lievemmin verotettua dieselöljyä Suomessa, edellytettiin kirjelmässä, että tilanne Suomessa olisi sama kuin Ruotsissa.

## SELVITYS

Asian selvittämiseksi pyydettiin valtiovarainministeriön vero-osastolta lausunto ja hankittiin Ruotsin oikeuskanslerin 20.2.1998 päivätystä päätöksestä kopio.

*Valtiovarainministeriön lausunnosta ilmenee m.m. seuraavaa:*

### Yhteisölainsäädäntö

Euroopan unionissa on yhdenmukaistettu polttoaineiden valmisteverotus direktiiveillä 92/81/ETY ja 92/82/ETY. Ensimmäisessä mainitussa kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteen yhdenmukaistamista koskevassa direktiivissä määritellään, mitä polttoainetta on pidettävä verotuksellisesti moottoripolttoaineena ja mitä lämmityspolttoaineena. Moottoripolttoaineena on verotettava moottoripolttoaineeksi tarkoitettuna kaasujäsenvaltion tai myyty moottoripolttoaineeksi tai jota on käytetty moottoripolttoaineena. Moottoripolttoaineena käytettävän kaasujäsenvaltion vähimmäisverotaso on korkeampi kuin lämmityspolttoaineena käytettävän kaasujäsenvaltion. Jälkimmäisessä direktiivissä luetellaan joukko poikkeustapauksia, joissa jäsenvaltion on sallittava taikka joissa jäsenvaltio voi halutessaan sallia tiettyyn moottorikäyttöön kokonaan verottoman tai moottoripolttoainetta lievemmin verotettua polttoöljyn käyttöä.

Direktiiveissä edellytetään, että jäsenvaltion on verotettava tiettyyn käyttöön luovutettava polttoaine direktiiveissä kyseistä käyttötarkoitusta varten vahvistetun vähimmäismäärän mukaan. Moottoripolttoaineena käytetty kaasujäsenvaltion on verotettava moottoripolttoaineen verotason mukaan eräin, lähinnä maatalouskäyttöä koskevin poikkeuksin. Direktiiveihin ei sitä vastoin sisälly säännöksiä siitä, millä tavoin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että polttoainetta tosiasiallisesti käytetään siihen tarkoitukseen, jota silmällä pitäen se on verotettu. Tämä on jätetty jäsenvaltion toimivaltaan.

Yksityisten ajoneuvojen väliaikaista maahan-tuontia koskevan tulliyhteisösovellyksen (SopS 33/1962), johon myös Suomi on liittynyt, nojalla sopijavaltiot eivät rajanylityksen yhteydessä verota rajan yli saapuvien yksityisajoneuvojen mukanaan tuomaa polttoainetta. Vastaava verovapauseriaate sisältyy EY:n direktiiveihin.

### Suomen lainsäädäntö

Suomessa kaasujäsenvaltion myydään kuluttajille joko moottorikäyttöön tarkoitettuna dieselöljynä taikka lämmityskäyttöön tarkoitettuna polttoöljynä. Dieselöljyn ja kevyen polttoöljyn valmisteverosta säädetään nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994). Dieselöljy ja kevyt polttoöljy ovat petrokemialliselta koostumukseltaan samanlaisia tai lähes samanlaisia tuotteita, mutta niiden valmisteverotaso poikkeavat toisistaan merkittävästi. Öljylaatujen erottamiseksi toisistaan ja kevyen polttoöljyn käytön estämiseksi tieliikenteen polttoaineena kevyt polttoöljy värjätään punaiseksi ja siihen lisätään furfuraali-niminen tunnistaine.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly nimenomaisia säännöksiä siitä, mitä polttoainetta kuluttajan on käytettävä eri tarkoituksiin. Polttoaineiden käytöstä säädetään sitä vastoin moottoriajoneuvoverosta annetussa laissa (722/1966) ja polttoainemaksulaissa (337/1993). Sen, joka käyttää tieliikenteen ajoneuvossa dieselöljyn sijasta kevyttä polttoöljyä, on maksettava lisävero, polttoainemaksua tai molempia. Viimeksi mainitut verot ja maksut ovat tuntuva taloudellinen seuraamus. Sen avulla käytännössä estetään kevyen polttoöljyn käyttötieliikenteen ajoneuvoissa. Suomen lainsäädäntöön ei sisälly kevyen polttoöljyn muodollista käyttökieltoa tieliikenteen ajoneuvoissa. Tämän vuoksi sen käytöstä ei myöskään ole säädetty rikosoikeudellista seuraamusta, vaan sen sijaan sovelletaan hallinnollisia vero-seuraamuksia, joiden taso on sellainen, että ne ovat omiaan estämään kevyen polttoöljyn käytön tieliikenteen polttoaineena.

Maahan saapuvan ajoneuvon polttoainesäiliössä mukanaan tuomasta polttoaineesta ei kanneta polttoaineiden valmisteveroa siinä tapauksessa, että se on lämmityskäyttöön tarkoitettua Suomen tai muun maan säännösten mukaan tunnistettavaksi tehtyä polttoöljyä. Ajoneuvon polttoainesäiliössä mukanaan tuoman polttoaineen käytöstä ei kanneta myöskään polttoainemaksua polttoainemaksulain 3 §:n 2 mo-

mentin nojalla, vaikka polttoaineen verosisältö olisi pienempi kuin dieselöljyn. Jos kuitenkin ajoneuvossa tuotava polttoaine on tehty tunnistettavaksi Suomessa voimassa olevien säännösten mukaan kevyenä polttoöljynä, sen käytöstä kannetaan polttoainemaksu.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan polttoainemaksun kantaminen ei ole polttoaineiden valmisteverotusta koskevien neuvoston direktiivien kanssa ristiriidassa. Päinvastoin, direktiivien mukaan jäsenvaltion on varmistettava, ettei lämmitysöljynä verotettua polttoöljyä käytetä tieliikenteen polttoaineena. Suomessa tämä velvollisuus toteutetaan lisäveron ja polttoainemaksun avulla.

Polttoainemaksu kannetaan yhtäläisin perustein kaikilta Suomessa liikenteeseen käytettäviltä ajoneuvoilta, joissa käytetään dieselöljyn sijasta tunnistettavaksi tehtyä kevyttä polttoöljyä. Maksua ei näin ollen voida pitää muualla kuin Suomessa rekisteröityjä ajoneuvoja syrjivänä verona, joka olisi ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa.

Polttoainemaksua ei ole myöskään kytketty ajoneuvon rajanylitykseen. Maksua ei voida pitää perustamissopimuksessa tarkoitettuna kielletynä tullimaksuna, sillä sen perusteena on tieliikenteessä olevan ajoneuvon käyttö Suomessa kevyellä polttoöljyllä. Maksu on osa Suomen sisäistä verojärjestelmää, joka kohdistuu kevyen polttoöljyn tieliikennekäyttöön ajoneuvon ja polttoaineen alkuperästä riippumatta.

Itse asiassa polttoainemaksu kohtelee ulkomaisen polttoaineen käyttöä kotimaista edullisemmin. Polttoainemaksulain mukaan maksu kannetaan vain sellaisen dieselöljyä lievemmin verotetun polttoöljyn käytöstä, joka on tehty tunnistettavaksi Suomen polttoaineiden valmisteveroa koskevan lainsäädännön mukaisesti. Säännöksessä on samalla otettu huomioon kansainvälisessä liikenteessä olevien yksityisajoneuvojen polttoaineiden verovapautta koskevat sopimusjärjestelyt. Vaikeiden näyttökysymysten välttämiseksi polttoainemaksu pannaan kuitenkin maksuun, jos ajoneuvon säiliössä maahan tuotu polttoaine on tehty tunnistettavaksi Suomen säännösten mukaisesti. Tätä säännöstä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että punaiseksi värjättyä ja furfuraalilla tunnistettavaksi tehtyä polttoainetta on yleisesti saatavilla vain Suomessa. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että valvonnassa kiinni jääneet kevyen polttoöljyn käyttäjät ovat tankanneet polttoöljyn Suomessa.

Polttoainemaksu ei kohdistu Ruotsin säännösten mukaan vihreäksi värjätyn lämmitysöljyn käyttöön. Suomessa ei ole eikä ole koskaan ollut voimassa vastaavaa seuraamussäännöstä kuin Ruotsissa oli voimassa 1.1.1996—30.6.1997 välisenä aikana. Tuolloin Suomen säännösten mukaan punaiseksi värjätyn kevyen polttoöljyn käytöstä seurasi Ruotsissa vastaava maksuseuraamus kuin kotimaisen vihreän lämmitysöljyn käytöstä. Suomen lämmitysöljyn moottorikäyttöön liittyvä seuraamusjärjestelmä poikkeaa siten olennaisella tavalla Ruotsissa voimassa olleesta järjestelmästä, johon kantelijat ovat asiakirjojen mukaan omassa kotimaassaan menestyksekkäästi puuttuneet.

#### *Ruotsin oikeuskanslerin päätös 1998-02-20*

Päätöksestä ilmenee, että Ruotsi on ryhtynyt toimenpiteisiin sen veronkierron estämiseksi, joka aiheutui siitä, että Ruotsissa rekisteröityihin ajoneuvoihin oli mahdollista tankata punaiseksi värjättyä polttoöljyä Suomessa. Lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1.1.1996, energiaveroa koskevaan lakiin sisältyvä vihreäksi värjättyjen öljytuotteiden käyttökielto laajennettiin koskemaan myös Suomen lainsäädännön mukaisesti punaiseksi värjättyä polttoöljyä. Uuden säännöksen nojalla seuraamusmaksu oli pantava maksuun, kun suomalaista punaista dieselöljyä tuotiin Ruotsiin moottoriajoneuvojen säiliöissä.

Kun Euroopan komissio Ruotsin hallitukselle osoittamassaan kirjelmässä oli kyseenalaistanut Suomen määräysten mukaisesti merkittyä polttoöljyä koskevan Ruotsin käyttökiellon yhteensopivuuden yhteisöoikeuden kanssa, toteutettiin energiaveroa koskevan lain muutos. Muutos, joka tuli voimaan 1.6.1997, merkitsi sitä, että suomalaisen, punaiseksi värjätyn polttoöljyn käyttökielto moottoriajoneuvoissa poistettiin henkilöautoilta, moottorityökoneilta ja traktoreilta. Säännöstä oli sovellettava taannehtivasti 1.1.1996 lähtien. Lain esitöiden mukaan säännöksen taannehtiva soveltaminen tarkoitti sitä, että seuraamusmaksu voitiin maksaa takaisin.

Kun oikeuskanslerille oli saapunut suuri määrä korvausvaatimuksia valtiota vastaan Ruotsin lainsäädännön ja EY:n kivennäisöljyjen valmisteverotusta koskevien säännösten yhdenmukaisuuden puuttumisen johdosta, oikeuskansleri otti yhden tapauksista tutkittavaksi. Vaatimustensa tueksi etupäässä Tornionjokilaaksossa asuvat henkilöt olivat esittäneet, että Ruotsin

lainsäädännön johdosta he olivat menettäneet mahdollisuutensa ostaa lievemmin verotettua, punaiseksi värjättyä suomalaista polttoöljyä Suomesta 1.1.1996—30.6.1997 välisenä aikana. Päätöksessään oikeuskansleri on katsonut, että näillä henkilöillä on ollut oikeus korvaukseen, ja on antanut Valtiovarainministeriölle tehtäväksi huolehtia korvausten maksamisesta.

## OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

Oikeudellisessa arvioinnissaan 13.12.2000 Suomen oikeuskansleri toteaa, että lämmitysöljynä verotettavan öljyn käyttö tieliikenteen polttoaineena Suomessa estetään veroseuraamusten avulla. Kirjelmissä tarkoitettu polttoainemaksu otettiin käyttöön polttoainemaksulilla (337/1993). Uuden seuraamuksen tarkoitus oli saattaa ulkomailla rekisteröidyt ajoneuvot Suomessa sovellettavan veroseuraamusjärjestelmän piiriin. Lisäksi oli välttämätöntä ottaa käyttöön seuraamus, joka ei ollut Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa. Lain mukaan polttoainemaksu koski sekä Suomessa että ulkomailla rekisteröityjä paketti-, kuorma- ja linja-autoja. Polttoainemaksulain 1.5.1998 voimaan tulleen muutoksen (234/1998) nojalla polttoainemaksu koskee nykyään myös henkilöautoja. Muutos tehtiin sen jälkeen kun Euroopan komissio oli arvostellut Suomessa vallitsevaa tilannetta ulkomailla rekisteröityjen henkilöautojen osalta.

Yhteisölainsäädäntö edellyttää, että kaasuöljyä verotetaan sen käyttötarkoituksen mukaan ja että öljy käytetään siihen tarkoitukseen, jota silmällä pitäen se on verotettu. Kyseinen lainsäädäntö edellyttää myös, että jäsenvaltio valvoo käyttöä ja estää tehokkaasti verotuksen perusteena olevan käyttötarkoituksen kanssa ristiriidassa olevan käytön. Tämän tehtävän täyttämisen keinoksi Suomi on valinnut hallinnolliset veroseuraamukset.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly kevyen polttoöljyn muodollista käyttökieltoa tieliikenteen polttoaineena. Tämä johtuu siitä Suomen oikeusjärjestelmän periaatteesta, että muodollisesti kiellettyä toimintaa ei voida verottaa. Muodollinen kieltö olisi siten estänyt veroseuraamusten käytön. Sen puute ei merkitse sitä, että kevyestä polttoöljystä olisi tarkoitus luoda vaihtoehto dieselöljylle tieliikenteen polttoaineena. Tarkoitus on nimenomaan veroseuraamusten avulla estää kevyen polttoöljyn käyttö tieliikenteen polttoai-

neena. Ei mitenkään voida katsoa, että Suomessa olisi oikeus käyttää punaiseksi värjättyä kevyttä polttoöljyä tieliikenteen polttoaineena ilman sanktioseuraamuksia. Muodollisen kiellon puuttumisesta huolimatta kevyen polttoöljyn käytöstä on, kuten Ruotsissakin, määrätty erilaisia maksuseuraamuksia, ja 1.5.1998 lähtien seuraamukset koskevat myös ulkomailla rekisteröityjä henkilöautoja. Lainmuutos, johon kirjelmissä viitataan, koskee siten ainoastaan jo aikaisemmin voimassa olleen menettelyn käyttöalan laajentamista.

Polttoainemaksulain mukaan polttoaineiden käyttöä valvovat poliisi ja tulliviranomaiset. Näillä on oikeus suorittaa sellaisia polttonesteiden säilytystilojen ja ajoneuvojen tarkastuksia, jotka ovat tarpeen ajoneuvossa käytettävän polttoaineen laadun selvittämiseksi. Viranomaisten oikeus suorittaa tällaisia tarkastuksia kattaa koko Suomen ja polttoainemaksu kannetaan riippumatta siitä, missä osassa maata ajoneuvoa on käytetty. Polttoainemaksun panee maksuun Ajoneuvohallintokeskus. Päätökseen haetaan muutosta valittamalla Uudenmaan läänioikeuteen. Myös matkustajille jaettavissa tullimääräyksiä koskevista esitteistä on 1.5.1998 voimaan tullut lainmuutos otettu huomioon.

Suomessa noudatettua valvontaa, joka kohdistuu vain Suomen kansallisten säännösten mukaisesti punaiseksi värjätyn kevyen polttoöljyn käyttöön liikenteessä maan rajojen sisäpuolella, ei voida katsoa olevan ristiriidassa yhteisölainsäädännön tai Suomessa voimassa olevien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Joissakin kirjelmissä on myös viitattu niihin toimenpiteisiin, joihin Euroopan komissio on Suomen osalta ryhtynyt kivennäisöljyjen käyttöä koskevan kansallisen lainsäädännön johdosta. Näissä on kuitenkin lähinnä ollut kysymys valvonnan tehokkuudesta jakelun yhteydessä, ei sitä vastoin polttoainemaksun tai itse valvontatoimenpiteiden yhteensopivuudesta yhteisöoikeuden kanssa.

## JOHTOPÄÄTÖS

Edellä esitettyyn viitaten oikeuskansleri katsoi, että menettely, jota Suomi noudatti täyttääkseen velvollisuutensa estää kevyen polttoöljyn käyttämisen polttoaineena tieliikenteessä, ei antanut aihetta toimenpiteisiin (819, 991, 1017 ja 1099/1/98 sekä 491, 492, 493, 542, 560, 575, 605 ja 712/99).



#### 4) Suomen edustus Eurooppa-neuvoston kokouksissa

Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, että valtioneuvoston asiana on päättää Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. (PeVM 10/1998vp, s.26). Tämä merkitsi aiempaan käytäntöön muutosta sikäli, että kun vanhan perustuslain aikana tasavallan presidentti ilmoitti osallistumisestaan ja tämä ilmoitus päätettiin merkitä valtioneuvoston yleisistunnossa tiedoksi, niin uuden perustuslain mukaan tasavallan presidentin ilmoituksen johdosta valtioneuvosto tekee päätöksen Suomen edustajista. Näin ollen valtioneuvoston yleisistunnossa 16.3.2000 hyväksytty esitys kuului: "Valtioneuvosto päättäisi, että Suomea edustaa 23.—24.3.2000 Lissabonissa pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa Tasavallan Presidentti valtioneuvostolle antamansa ilmoituksen mukaisesti sekä pääministeri avustajanaan ulkoasiainministeri ja että talous- ja rahaliittoa koskevissa kysymyksissä kokoukseen osallistuu myös valtiovarainministeri."

### 2.4. Listojen tarkastamiseen liittyvistä tehtävistä

#### 2.4.1. Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä

Toimenpiteistä mainitaan esimerkkeinä seuraavat tapaukset.

##### 1) Tuomarin viran täyttäminen (OM)

Kysymys menettelystä, jota oli noudatettava valtioneuvoston katsoessa, että määräaikaisen oikeusneuvoksen nimittäminen ei ollut perusteltua.

Korkein oikeus oli esittänyt, että eräs henkilö nimitettäisiin määräaikaiseksi oikeusneuvokseksi. Oikeusministeriö katsoi, että nimittäminen ei ollut perusteltua korkeimman oikeuden työtilan- ja listamuistiossa esitetty huomioon ottaen. Oikeusministeriön listaluonnoksen mukaan valtioneuvosto olisi tehnyt päätöksen, että esitystä määräaikaisen oikeusneuvoksen nimittämiseksi ei esitellä tasavallan presidentille.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan täytettäessä tuomarin virkaa ja nimitet-

tässä tuomaria määräajaksi. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan korkein oikeus tekee korkeimman oikeuden jäsenen virkaan ja korkein hallinto-oikeus korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen virkaan nimittämisestä perustellun esityksen, joka toimitetaan valtioneuvostolle nimitysasian tasavallan presidentille esittelemistä varten. Oikeuskansleri katsoi, että nimitysasia lain 5 §:n 2 momentti huomioon ottaen ei voinut jäädä valtioneuvoston ratkaistavaksi, vaan nimitysasia oli saatettava tasavallan presidentin käsiteltäväksi.

##### 2) Ministerin sijainen (VM)

Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n 1 momentin mukaan, milloin raha-asiainvaliokunnan jäsenenä oleva ministeri tilapäisen esteen takia ei voi hoitaa tehtäviään, on hänen sijaisekseen määrätty ministeri valiokunnan jäsen. Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n 2 momentin mukaan raha-asiainvaliokunta on päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

Ns. päällikköministerin, joka toisessa ministeriössä ministerinä hoitaa tiettyjä tehtäviä, kaikki määrätty sijaiset toimivat raha-asiainvaliokunnassa vuorollaan hänen sijaisenaan. Ensijaisesti sijaisina toimivat ne, jotka on määrätty päällikköministerin sijaisiksi. Jolleivät nämä ole käytettävissä, sijaisina toimivat ne, jotka on määrätty sijaisiksi hänen toimiessaan ministerinä.

##### 3) Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittäminen (VM)

Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 13 §:n mukaan johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimittää virkoja haettavaksi julistamatta. Lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan pankkivaltuuston tehtävänä on tehdä esitys johtokunnan viran täyttämistä valtioneuvostolle.

Oikeuskanslerin kannanoton 9.5.2000 mukaan johtokunnan jäsenen viran avoimena olemisesta oli ilmoitettava. Tasavallan presidentti ei voinut nimittää henkilöä, joka ei ollut määräajassa ilmoittautunut.

*Pankkivaltuuston esitys ja valtioneuvoston I istunto 20.9.2000*

Pankkivaltuuston päätettyä, että johtokun-

taan valitaan kaksi henkilöä, pankkivaltuusto esitti, että valtioneuvosto ryhtyisi toimenpiteisiin, että toiseen virkaan nimitettäisiin alivaltiosihteeri Johnny Åkerholm 16.10.2000 alkavaksi viisivuotiseksi toimikaudeksi ja toiseen kansanedustaja Mauri Pekkarinen 1.11.2000 alkavaksi viisivuotiskaudeksi. Valtioneuvostossa esittelevä ministeri esitti, että virkoihin nimitettäisiin Åkerholm ja kauppatieteen tohtori Anne Brunila. Valtioneuvosto hyväksyi ministerin esityksen Åkerholmin nimittämisestä. Sen sijaan toisen viran osalta, johon esittelevä ministeri oli esittänyt Brunilaa, suoritettiin äänestys, missä Pekkarinen sai 9 ja Brunila 5 ääntä. Valtioneuvoston ratkaisuehdotus tasavallan presidentille oli siten pankkivaltuuston esityksen mukainen.

#### *Tasavallan presidentin I esittely 22.9.2000*

Tasavallan presidentti jätti ratkaisuehdotukset hyväksymättä, minkä johdosta kumpikin nimitysasias palautui perustuslain 58 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston valmisteltavaksi.

#### *Valtioneuvoston II istunto 22.9.2000*

Valtioneuvosto päätti esittää tasavallan presidentille, että johtokunnan jäsenen virkaan nimitetään valtiotieteen tohtori Sinikka Salo 16.10.2000 alkavaksi viisivuotiskaudeksi.

#### *Tasavallan presidentin II esittely 22.9.2000*

Tasavallan presidentti nimitti Salon johtokunnan jäsenen virkaan.

#### *Ilmoittautumisten peruuttamiset*

Ilmoittautumisensa peruutti Åkerholm 23.9.2000 ja Pekkarinen 26.9.2000. Tämän jälkeen oli vielä ilmoittautuneiden joukossa jäljellä 17 pätevyysvaatimukset täyttävää henkilöä.

#### *Oikeuskanslerin muistio 5.10.2000 pankkivaltuustolle*

Tasavallan presidentin täytettyä yhden ja jätettyä yhden johtokunnan jäsenen viran täyttämättä sekä pankkivaltuuston virkoihin esittä-

mien henkilöiden peruutettua ilmoittautumisensa on ymmärtääkseni harkittavana:

1. Täyttämättä jääneen viran nimitysmenettelyn päättäminen, jolloin vaihtoehdot voisivat olla

- uusi esitys viran täyttämisestä tai
- aiemman esityksen peruuttaminen

2. Johtokunnassa työskentelevien jäsenten lukumäärä

3. Johtokunnan saattaminen päätösvaltaiseksi jäsenen esteen tai esteellisyyden sattuessa

1. Täyttämättä olevan viran osalta ratkaisu olisi asianmukaista pyrkiä tekemään viivytyksetä, koska nimitys ja peruutukset huomioonottaen jäljellä on vielä pätevyysvaatimuksen täyttävän 17 henkilön ilmoittautumiset.

1.1. Uusi esitys viran täyttämiseksi voidaan tehdä ilmoittautuneista henkilöistä, jotka eivät ole ilmoittautumistaan peruuttaneet. Menettely on käytännössä sama kuin aiemmissa nimitysesityksissä.

1.2. Toinen vaihtoehto olisi päättää aiemman esityksen peruuttamisesta jo suoritettua nimityksen ja tapahtuneiden peruutusten johdosta sekä ottaen huomioon tasavallan presidentin julkisuudessa esittämä toivomus, että pankkivaltuusto miettisi vielä, kuinka monta johtokunnan jäsentä tarvitaan. Toimivalta johtokunnan jäsenmäärän harkitsemiseen on nimenomaan pankkivaltuustolla, koska Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa pankkivaltuuston valvomana. Tässä vaihtoehdossa pankkivaltuuston peruutus päätös menisi tiedoksi valtiovarainministeriölle, jonka asiana olisi harkita asian esitlemistä tiedoksi myös valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Peruutus päätöksestä ilmoitettaisiin kaikille ilmoittautuneille. Tämän jälkeen nimitysasias olisi kaikkien osapuolten kannalta loppuun käsitelty.

2. Johtokunnassa työskentelevien jäsenten määrä on, niin kuin todettu, pankkivaltuuston toimivallassa. Osaltaan asiaan vaikuttaa oikeudellistakin kantavuutta oleva kysymys johtokunnan pitämisestä päätösvaltaltaan toimintakykyisenä kaiken aikaa.

3. Oikeudelliselta kannalta voidaan asettaa seuraavanlainen kysymys: Jos johtokunnan jäsenmäärä on säädetyn päätösvaltaisuuden kannalta jatkuvasti pienin välttämätön, onko asianmukaista toistuvasti turvautuvaihtuviin varajäseniin, joiden edellytykset perehtyä käsiteltäviin asioihin ovat rajoitetummat kuin varsinaisilla jäsenillä? Kysymyksellä on merkitystä myös vastuunkannon kannalta.

**4) Erivapauden myöntäminen (OPM)**

Valtioneuvostossa oli 25.5.2000 esillä erivapauden myöntämistä opetusministeriön johtajan kelpoisuusvaatimuksista koskeva asia. Virkasuhdetta koskeva hakuaika ei tuolloin ollut vielä päättynyt. Listatarkastuksen yhteydessä oikeuskansleri katsoi, että erivapautta koskevista asioissa tultiin noudattamaan periaatetta, jonka mukaan erivapauksihakemusta ei voinut hylätä sillä perusteella, että viranhakijoiden joukossa on kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä. Kannanotto merkitsi muutosta aikaisempaan linjaan. Tosin käytäntö ei ollut yhtenäinen.

**5) Esteellisyys (OPM)**

Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osasto käsittelee ministeriön työjärjestyksen mukaan yliopistoja ja yliopisto-opintoja koskevat asiat sekä yliopistojen henkilöstöasiat. Yliopistoyksikön päällikön tehtäviin kuuluu käydä tulosneuvottelut yliopistojen kanssa.

Opetusministeriön tiedustelun johdosta oikeuskansleri katsoi, että yliopistoyksikön päällikön dosenttuuri Teknillisessä korkeakouluissa olisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 4 ja 6 kohdan nojalla aiheuttanut ko. päällikön esteellisyyden.

**6) Kelpoisuusvaatimuksista ei voitu määrätä johtosäännössä (OPM)**

Ehdotetulla valtioneuvoston asetuksella Suomen Akatemiasta annetun asetuksen muuttamisesta olisi kumottu viimeksi mainitun asetuksen 15 §, johon sisältyvät hallinto- ja tutkimusjohtajan virkojen kelpoisuusvaatimukset. Listamustion mukaan hallintoviraston ylimmistä johtoviroista tultaisiin määräämään akatemian johtosäännössä.

Valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentin mukaan, jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ole laissa säädetty, niistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Lainkohdan johdosta Suomen Akatemian ko. virkojen kelpoisuusvaatimuksista ei voitu määrätä akatemian johtosäännössä. Asetuksen 15 § jätettiin näin ollen kuomoamatta.

**7) Esteellisyys (OPM)**

Kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain (775/2000) 18 §:n mukaan muutosta tarkastusviranomaisen, valtion elokuvalautakunnan, eräisiin laissa mainittuihin päätöksiin haetaan valittamalla valtion elokuvalautakunnalta.

Lain 19 §:n mukaan valtion elokuvalautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varamies. Valtioneuvosto määrää jäsenet ja varajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan jäsenten esteellisyyteen sovelletaan tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Muista jäsenistä ja varajäsenistä tulee osan olla perehtyneitä lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin ja osan kulliseen viestintään.

Opetusministeriö pyysi oikeuskanslerin kantaa Suomen Filmikamariry:n toimitusjohtajan mahdollisesta esteellisyydestä toimia valtion elokuvalautakunnan varajäsenenä. Suomen Filmikamariry on elokuva-alan yhdistysten keskusjärjestö. Yhdistyksen jäsenjärjestöt ovat:

- Suomen elokuvateatteriliitto ry SEOL
- Elokuvateatteritoimialaa harjoittavien yritysten, yhteisöjen ja yksityisten ammatinharjoittajien yhdistys. Jäsenteattereita 223.
- Suomen elokuvatoimistojen liitto ry SEL
- Elokuvateatteri- ja videelokuvan maahan-tuojien ja levittäjien liitto. Jäseniä 26.
- Suomen elokuvatuottajien keskusliitto ry SEK

Suomalaisten elokuvatuottajien keskusjärjestö. Jäseniä 39.

Suomen Filmikamari ry:n esitteen mukaan ”liiton tarkoituksena on toimia koko elokuva-alan terveen kehityksen hyväksi. Se tekee esityksiä ja antaa lausuntoja viranomaisille elokuva-alan kysymyksistä. Se pyrkii lisäksi edistämään elokuva-alan eri yhdistysten yhteisiä tavoitteita ja toimii yhdistysten keskinäisten eturistiriitojen tasoittajana. Filmikamari valvoo keskitetysti elokuva-alan etua valmisteltaessa ja tehtäessä elokuvapoliittisia ratkaisuja yhteiskunnan eri tasoilla sekä pyrkii vaikuttamaan elokuvaan kohdistuviin lainsäädännöllisiin toimiin alan tavoitteiden mukaisesti.”

Oikeuskansleri katsoi, että Suomen Filmikamari ry:n toimitusjohtajaa ei voitu nimittää valtion elokuvalautakunnan varajäseneksi. Toimitusjohtaja oli esteellinen, koska elokuvateatteri-

den ja tuottajien edunvalvojana hänen päätöksentekonsa puolueettomuus vaarantuisi ulkopuolisten silmissä.

### 8) Viran täyttäminen (LVM)

Liikenneministeriössä oli tarkoitus 1.9.2000 toteuttaa organisaatiomuutos, jonka mukaan ministeriössä oli muun ohella liikennepolitiikan osasto ja yleinen osasto. Organisaatiomuutokseen liittyen ministeriöön oli perustettu kaksi osastopäällikön virkaa sen jälkeen, kun virat oli valtion talousarviossa eritelty.

Valtioneuvoston yleisistunnossa 17.8.2000 oli tarkoitus käsitellä em. osastojen osastopäälliköiden virkojen täyttäminen. Kun listatarkastuksessa kävi ilmi, että liikenneministeriö ei vielä ollut antanut ministeriön työjärjestystä, joka olisi sisältänyt ministeriön suunnitellun organisaation, ei virkojen täyttämistä koskevia asioita voinut ottaa käsiteltäväksi. Virkojen täyttäminen oli mahdollista vasta sen jälkeen, kun ministeriön työjärjestys oli annettu.

### 9) Hakujan päättymisen jälkeen toimitettu hakemus (LVM)

Vuoden 2001 alusta tielaitos jakautuu valtion virastona toimivaan Tiehallintoon ja Tieliikelaitos nimiseen liikelaitokseen. Viimeksi mainitusta säädetään laissa Tieliikelaitoksesta (569/2000). Laki tulee voimaan 1.1.2001. Valtion liikelaitoksesta annetun lain (627/1987) 15 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää liikelaitoksen toimitusjohtajan. Toimitusjohtaja voi olla joko virkasuhteinen tai työsopimussuhteinen. Tieliikelaitoksessa on työsopimussuhteinen toimitusjohtaja.

Kun työsopimussuhteisen henkilöstön hakumenettelystä ei ole säännöksiä, voitiin toimitusjohtajaksi nimittää henkilö, joka oli toimittanut hakemuksensa ilmoitetun hakuajan päätyttyä.

#### 2.4.2. Eräät listojen tarkistamiseen liittyvät kanteluasiat

##### 1) Ministerin esteellisyys

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös  
24.2.2000, dnro 1223/1/99

#### KANTELUKIRJOITUS

Joulukuun 28 päivänä 1999 päivätty kantelukirjoitus koskee valtioneuvoston saman joulukuun 2 päivänä tekemää päätöstä luonnonsuojelulain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksen valmistelusta. Päätöksessä on todettu, että Vuosaaren sataman seutukaavaehdotusta koskeva arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa, että ehdotus ei merkittävästi heikennä niitä luonnonsuojelijoita, joiden suojelemiseksi Mustavuoren lehto - Östersundomin lintuvedet (FI100065) niminen alue on valtioneuvoston päätöksen 20.8.1998 mukaisesti ehdotettu sisällytettäväksi Natura 2000 -verkostoon. Valtioneuvosto on hylännyt Uudenmaan liiton hakemuksen luonnonsuojelulain 66 §:n mukaisen päätöksen tekemisestä tarpeettomana.

M.P. on kantelukirjoituksessa esittänyt, että valtioneuvoston yleisistunnossa puheenjohtajana toiminut ulkoasiainministeri Tarja Halonen oli ollut Helsingin kaupunginvaltuutettu 1977—1996, ja Vuosaaren satamahanke siihen liittyvine kaavoitus- ja suunnittelutöineen oli pantu alulle juuri tuona aikana. Hanke oli ollut valtuustokäsittelyssä Halosen valtuustoaikana muun muassa vuonna 1991, kun oli päätetty Helsingin yleiskaava -92:sta ja vuonna 1992, kun oli päätetty sataman suunnittelutyön aloittamisesta. Lisäksi valtuusto oli päättänyt monista satamahankkeeseen liittyvistä maa- ja kiinteistökaupoista, kuten Oy Wärtsilä Ab:n konkurssiin menneen Vuosaaren telakan oston, Oy Finnlines Ab:n Kantvikin sataman oston ja siihen liittyvistä maakaupoista sekä monista sataman alle jäämässä olevien tilojen ostoista.

Kaikkia edellä mainittuja asioita oli käsitelty aikanaan kaikissa valtuustoryhmissä, ja Halosen edustama valtuustoryhmä oli ollut Vuosaaren satamahankkeen vankkumattomin kannattaja yhtä valtuutettua lukuunottamatta. Muun muassa yleiskaavaäänestyksessä vuonna 1991 Halonen oli äänestänyt nykyisen, satamavarauksen sisältävän yleiskaavan puolesta.

M.P. on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, oliko ulkoasiainministeri Halonen ollut esteellinen osallistumaan valtioneuvoston istuntoon, koska siinä oli käsitelty Helsingin kaupungin ajama asia, jonka alulle panoon ministeri Halonen oli aikanaan ollut itse vaikuttamassa. M.P. on pyytänyt myös selvittämään, oliko ministeri Halonen ollut esteellinen johtamaan valtioneuvoston istuntoa.

## HANKITTU SELVITYS

Ulkoasiainministeri Halonen on antanut 4.2.2000 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on ollut Helsingin kaupunginkanslian selvitys Halosen läsnäoloista kaupunginvaltuustossa.

Kaupunginkanslian selvityksen mukaan kaupunginvaltuuston tehdessä kantelukirjoituksessa mainittuja päätöksiä Halonen on ollut paikalla vain 9.11.1988 (Aluevaihdon esisopimus Wärtsilän Meriteollisuus Oy:n kanssa) ja 11.12.1996 (Esisopimus maa- ja vesialueiden vaihtamisesta Finnlines Oy:n kanssa).

Ulkoasiainministeri Halonen on lausunnossaan kertonut, että hän ei ollut Helsingin kaupunginhallituksen tai kunnallisten lautakuntien jäsen. Lainsäädännön mukaan ministeri rinnastuu esteellisyttä pohdittaessa virkamieheen. Esillä olevassa tapauksessa sovellettavaksi tulee hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan yleislauseke, jonka mukaan virkamies on esteellinen, ”jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”. Väitetty esteellisyys olisi ns.toisen asteen jääviys, joka sisältyy mainittuun yleislausekkeeseen. Huomattavaa on, että toisen asteen jääviys jätettiin tietoisesti pois hallintomenettelylain esteellisyyslistasta. Tämä korostaa toisen asteen jäävin suppeaa tulkintaa. Esteellisyys edellyttäisi selkeästi osoitettavia syitä, joiden mukaan Halosen toiminta valtuutettuna olisi estänyt häntä ministerinä harkitsemasta asiaa objektiivisesti.

Ulkoasiainministeri Halonen on esittänyt, että mielestään hän ei ollut ollut esteellinen. Toisen asteen jääviyden tarkoitus on varmistaa oikeus- ja alistusasioiden aito uudelleen tarkastelu. Pelkkä kaupunginvaltuuston jäsenyys ei täyttänyt toisen asteen jääviyden täyttymiselle asetettuja korkeita vaatimuksia, kun muita syitä jääviyden syntymiselle ei ollut.

Valtioneuvoston yleisistunnossa Halonen oli ollut puheenjohtajana sen johdosta, että pääministeri Lipponen ja hänen sijaisensa valtiovarainministeri Niinistö olivat virkamatkojen takia olleet poissa istunnosta, ja Halonen oli ollut paikalla virkaiältään vanhin ministeri.

## RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

Kysymyksessä olevaa asiaa on arvioitava hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan pohjalta. Lakia koskevassa hallituksen esitykses-

sä (HE 88/1981 vp) lausutaan, että kun esteellisyys syntyisi vain, jos luottamus virkamieheen puolueettomuuteen vaarantuu erityisen syyn vuoksi, olisi tällaisen syyn oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Hallituksen esityksessä samoin kuin kirjallisuudessa esitetään, että toisen asteen jäävi saatetaan yleislausekkeen perusteella syntyä silloin, kun virkamies ottaa osaa saman asian käsittelyn useammassa asteessa. Osallistuminen peräkkäin kahden toisiinsa ehkä läheisestikin liittyvän hallintoasian käsittelyyn ei aiheuta toisen asteen jääviä jälkimmäisessä käsittelyssä, koska käsittelet ovat muodollisesti erillisiä. Ainakin eräässä korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksessa on katsottu, että virkamieheen puolueettomuus on silti saattanut vaarantua edeltävän asian käsittelyn seurauksena.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan ulkoasiainministeri Halonen on Helsingin kaupunginvaltuuston jäsenenä ollut kaupunginvaltuustossa läsnä käsiteltäessä kahta aluevaihdon esisopimusta, toista vuonna 1988 ja toista vuonna 1996. Valtioneuvoston 2.12.1999 pidetyssä yleisistunnossa ei ole käsitelty näitä aluevaihtoja, vaan yleisistunnon ratkaistavana on ollut luonnonsuojelulain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettun poikkeuksen myöntäminen Vuosaaren satamaa koskevassa seutukaava-asiansa.

Ulkoasiainministeri Halosen ei voida katsoa olleen valtioneuvoston yleisistunnossa esteellinen pelkästään Helsingin kaupunginvaltuuston jäsenyyden perusteella. Toisen asteen jääviydestä ei myöskään ole ollut kysymys. Käsitteksen mukaan Halosen osallistuminen kahden edellä mainitun aluevaihtoa koskevan esisopimuksen päättämiseen ei ole ollut niin läheisessä yhteydessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltyyn hakemusasiaan, että Halonen senkään johdosta olisi ollut esteellinen.

Kantelukirjoitus ei näin ollen anna aiheutta enempiin toimenpiteisiin.

## 2.5. Kirjalliset lausunnot ja esitykset

### 1) Ehdotus asetukseksi valtioneuvoston ohjearon muuttamisesta (VNK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtioneuvoston kanslialle 28.1.2000, dnro 2/20/00

## LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtioneuvoston kanslia on viitekirjeellä pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa 17.1.2000 päiväystä luonnoksesta asetukseksi valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta. Muutos perustuu hallituksen esitykseen eduskunnalle valtioneuvostolain muuttamisesta (HE 145/1999 vp) ja perustuslakivaliokunnan siitä antamaan mietintöön (PeVM 12/1999 vp). Luonnoksessa on otettu huomioon myös muita eduskunnan käsittelyssä olevia valtioneuvoston ohjesäännön sisältöön vaikuttavia hallituksen esityksiä.

## LAUSUNTO

Lausuntonani esitän seuraavaa.

*Ehdotettu 5 §:n 11 kohta*

Kohtaa olisi täydennettävä siten, että kysymys on Euroopan yhteisöjen komissiosta, jolle nimitys Euroopan komissio ole täysin vakiintunut.

*Ehdotettu 6 §:n 4 kohta*

Luonnoksen mukaan kohtaan lisättäisiin säännös siitä, että valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäisiin nimittäminen yli vuodeksi kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää (tasavallan presidentin lisäksi) valtioneuvoston yleisistunto.

Kiinnitän huomiota siihen, että ehdotettu säännös olisi ristiriidassa valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 20 §:n 2 momentin kanssa. Sen mukaan asianomainen ministeriö päättää nimitämisestä virkamieheksi yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, jos nimittävänä viranomaisena vastaavaan virkaan on valtioneuvosto.

*Ehdotettu 28 §:n 1 momentti*

Ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan periaatteena on, että tasavallan presidentin nimitysvaltaan aiemmin säädetyt virkanimikkeet kuuluisivat yleisistunnon nimitystoimivaltaan. Nuoremman hallitussihteerin voisi nimittää ministeriö.

Periaate on perusteltu. On kuitenkin huomattava, että hallitussihteerin virkanimike on jossain määrin pulmallinen, koska ministeriöissä on

käytössä erilaisia nimikkeitä: hallitussihteerin, nuorempi hallitussihteerin ja vanhempi hallitussihteerin. Voimassa olevassa valtioneuvoston ohjesäännön 28 §:n 2 momentissa käytetään virkanimikettä hallitussihteerin. Ehdotettu säännös olisi siten kirjoitettava siten, että nimittävistä viranomaisista ei ole epäselvyyttä.

*Voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n 2 momentti*

Säännös koskee valtioneuvoston ylimääräisiä esittelijöitä. Luonnoksessa on esitetty, että hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 145/1999 vp) oli kerrottu, että valtioneuvoston ohjesäännössä säädettäisiin ylimääräiseltä esittelijältä vaadittavista kelpoisuusvaatimuksista nykyistä yksityiskohtaisemmin. Pykälän 2 momenttia ei kuitenkaan esitetä tässä vaiheessa muutettavaksi. Ministeriön tulisi kuitenkin esittelylistan muistiossa selvittää nykyistä tarkemmin tehtävät, joita varten kyseinen virkamies tarvitsee esittelyoikeudet sekä sen, miten virkamies on hankkinut perustiedot hallinto- ja valtiosääntöoikeudessa sekä valtioneuvoston päätöksentekomenettelyistä.

Ottaen huomioon hallituksen esityksessä lausutun ja valtioneuvoston yleisistunnon harkintavallanylimääräisen esittelijän määräystä annettaessa esitän harkittavaksi, olisiko valtioneuvoston ohjesäännössä kuitenkin säädettävä, mitä ylimääräiseltä esittelijältä edellytetään (esimerkiksi: - - - virkamiehen, jota voidaan pitää tehtävään soveltavana).

**2) Valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttaminen (VNK)**

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtioneuvoston kanslialle 10.3.2000, dnro 10/20/00

## LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtioneuvoston kanslia on 2.3.2000 päivätyllä kirjeellä (dnro 204/02/2000) pyytänyt 10.3.2000 mennessä oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annetun lain 3 a § ja ulkoasiainhallintolain 3 § sekä valtioneuvostosta annettuun

lakiin lisättäväksi uusi 3 b §. Muutoksilla toteutettaisiin Euroopan unionia koskevien asioiden yhteensovittamisen ja eräiden muiden tehtävien siirtäminen ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2000.

## LAUSUNTO

Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen päämääränä on EU-politiikan parempi hoitaminen. Esitysluonnokseen liittyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka arvioiminen jää oikeuskanslerin toimivallan ulkopuolelle. Viitataan myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöön, jossa (PeVM 10/1998 vp, s. 27) lausutaan, että ”hallituksen tulee selvittää, mitä etuja ja haittoja liittyy järjestelyyn, jossa kyseiset [=Euroopan unionia koskevat] asiat hoidetaan mahdollisimman keskitetysti valtioneuvoston kansliassa.” — Tällaista vertailua en esitysluonnoksessa juurikaan havaitse.

Esitysluonnoksessa esitetään, että EU-sihteeristön sijoittaminen valtioneuvoston kansliaan tukee pääministerin roolia EU-politiikassa ja valtioneuvostolle kuuluvien asioiden koordinoimisessa. Arvioitaessa tilannetta nykyisen hallituksen kannalta voitaneen kuitenkin todeta, että myös EU-sihteeristöstä vastaavan ministerin asema näyttäisi vahvistuvan.

Huomiotani on kiinnittänyt se, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty sitä, mikä merkitys lainmuutoksilla ehkä olisi tasavallan presidentin käsiteltäviin asioihin, esim. siltä osin kuin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvilla asioilla on myös yleiseen ulkopoliitiikkaan kuuluvia vaikutuksia. Sama kysymys voidaan esittää myös EU-ministerivaliokunnan asemasta.

Lausunnon antamiselle varatun lyhyen ajan vuoksi minulla ei ole ollut mahdollisuutta kovin yksityiskohtaisesti arvioida esitysluonnosta.

Esitysehdotuksen mukaista ratkaisua olisi käsitteäkseni vielä pohdittava kansainvälisiä suhteita koskevan perustuslain 93 §:n kokonaisuuden kannalta. Säännöksen 2 momentin perusteissa todetaan, että valtioneuvoston tulee olla kiinteässä yhteydessä tasavallan presidenttiin erityisesti unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa. Vastaavasti 1 momentin alaan kuuluvissa yleisen ulkopoliitiikan asioissa yhteistoimintavelvoite tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kanssa seuraa jo säännöksen sanamuodosta. Tässä kes-

keisenä yhteistoimintaosapuolena on myös ulkoasiainministeriö, joka esitysehdotuksen mukaan jäisi kuitenkin melkoisesti sivuun EU-asioissa.

Perustuslakiehdotuksen perusteluissa erityisesti tähdennetyn ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi olisi aiheellista vielä selkiinnyttää toimivallanjakoja. Tällöin huomiota on kiinnitettävä myös perustuslain 93 §:n 3 momentin säännökseen merkittävien ulkopoliittisten kannanottojen ilmoittamisesta. Säännöksen paikka osoittaa, että se koskee sekä 1 että 2 momentin alaan kuuluvia asioita.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin mielestäni kuuluu, että hallintoyksiköillä on vain yksi esimiestaho tai että useamman esimiestahon toimivaltajaot ovat niin selvät, ettei epätietoisuutta ohjeistusta päase syntymään. Tämä periaate näyttäisi vaarantuvan toisen lakiehdotuksen mukaisella edustustojen kaksoisohjeistuksella ulkoasiainministeriöstä ja toisaalta valtioneuvoston kansliasta. Edustustolla tulisi olla mahdollisuus saada nopeasti selvitettyä ristiriitaisiksi kokemiensa ohjeiden etusijajärjestyks.

### 3) Rukouspäiväjulistus tasavallan presidentin tehtävänä (TPK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto tasavallan presidentin kanslialle 23.11.2000, dnro 41/20/00

## LAUSUNTOPYYNTÖ

Tasavallan presidentin kanslia on 16.11.2000 päivättyssä kirjeessään (TP/1707/2000) esittänyt, että tasavallan presidentit olivat vuosittain antaneet marraskuussa julkaistavan rukouspäiväjulistuksen.

Kuluvan vuoden maaliskuun 1 päivänä voimaan tulleen perustuslain 57 §:n mukaan presidentti hoitaa perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät. Rukouspäiväjulistuksen antamista ei ole säädetty tasavallan presidentin tehtäväksi.

Opetusministeriön lähetettyä tasavallan presidentin kanslialle rukouspäiväjulistusta koskevan kirjeen ja muistion tasavallan presidentin kanslia on pyytänyt asiasta oikeuskanslerin lausuntoa.

Lausuntopyyntöön liitteenä on mainittu opetusministeriön 14.11.2000 päivätty kirje (dnro 23/900/2000) ja siihen liitetty muistio. Muistiassa on kerrottu, että rukouspäiväjulistuksen antami-

nen on perustunut tapaoikeuteen; lainsäädännöksiä ei ole. Rukouspäiväkäytännön voidaan katsoa muotoutuneen kiinteäksi instituutioksi Kustaa II Aadolfin vuonna 1614 antamasta säännöstä kahdeksi paasto- ja rukouspäiväksi. Perinne on 1700-luvulla vakiintunut vuosittain vietettäväksi neljäksi rukouspäiväksi. Luterilaisen yhtenäiskulttuurin aikana julistukset koskivat vain evankelis-luterilaista kirkkoa. Rukouspäiväjulistukset on 1980-luvulta lähtien valmisteltu opetusministeriön asettamassa valmisteluelimessä, jossa ovat edustettuina evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta, Vapaan kristillisyyden neuvosto, Suomen ekumeeninen neuvosto ja opetusministeriö.

Muistiossa on esitetty rukouspäiväjulistuksen perinteeseen liittyviä näkökohtia uusi perustuslaki huomioon ottaen ja kerrottu aikaisemmin esitetyistä kannanotoista. Muistion liitteenä on rukouspäivätyöryhmän 6.11.2000 päivätty esitys julistukseksi.

## LAUSUNTO

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Tietoteoksissa ja kirjallisuudessa on erilaisia tietoja siitä, milloin rukouspäiviä on ryhdytty viettämään. Yhteistä näille tiedoille kuitenkin on, että kyseessä on vuosisatoja vanha käytäntö. Eräiden ruotsalaisten tietojen mukaan rukouspäiviä on vietetty jo 1200-luvulla ja säännöllisemmin 1540-luvusta lähtien. Erään lähteen (Alla Riksdagars och Möten Besluth... som ... ifrån år 1521 intil år 1727 gjorde/stadgade och beviljade äro... utgifne af And. Anton Stiernman. 1728) Nyköpingin valtiopäivillä hyväksyttiin 7.1.1612 päätös vuosittain koko valtakunnassa tammikuussa pidettävästä rukouspäivästä. Rukouspäivät perustuivat myös kuninkaan päätöksiin. Rukouspäivien viettäminen jatkui Suomessa autonomian aikana muutamaa vuotta lukuun ottamatta. Autonomian alkuaikoina rukouspäiväjulistukset oli laadittu Keisarin ja Suuriruhtinaan nimessä. Myöhemmin ne julisti senaatti. Itsenäisyyden aikana vuosittaiset rukouspäiväjulistukset on antanut senaatti vuonna 1918 ja sen jälkeen valtioneuvosto vuoteen 1931. Tuosta vuodesta lähtien rukouspäiväjulistukset on antanut tasavallan presidentti.

Olen 14.12.1998 eli ennen nykyistä perustuslakia antanut ratkaisun (dnro 515/1/98) kantelun johdosta, joka koski rukouspäiväjulistusta. Kan-

telussa oli epäilty, oliko tasavallan presidentillä toimivaltuudet julistuksen antamiseen. Ratkaisussani olen todennut, että vuosittain annetun rukouspäiväjulistuksen laillisuutta on valvonut asianomaisessa presidentin esittelystä läsnä ollut oikeuskansleri. Asiassa ei ollut ilmennyt mitään sellaista, minkä perusteella oikeuskanslerilla olisi ollut aihetta hallitusmuodon 47 §:ssä tarkoitettua huomautuksen tekemiseen. Perusoikeutena voimassa oleva uskonnon ja omantunnon vapaus on käsitykseni mukaan merkinnyt sitä, että rukouspäiväjulistuksen merkityksen arvioiminen jää jokaisen tekstin lukijan tai kuulijan oman henkilökohtaisen harkinnan varaan.

Niin kuin Kanslian lausuntopyynnössä todetaan, voimassa olevan perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentti hoitaa perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät. Rukouspäiväjulistuksen antamisesta ei kirjoitetussa laissa ole nimenomaisia säännöksiä. Oikeusministeriössä on ennen perustuslain voimaan tuloa selvitetty perustuslain edellyttämiä muun lainsäädännön muutostarpeita. Tuolloin on päädytty siihen, että asiasta ei ole syytä vastaisuudessaakaan säätää (Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1999).

Kiitos-, katumus- ja rukouspäiviä on maassamme vietetty satoja vuosia ja tasavallan presidentti on jo seitsemänkymmenen vuoden ajan antanut rukouspäiväjulistuksen. Julistuksen antaminen on perustunut valtiopäivien ja kuninkaan aiempien päätösten ohella vuosisataiseen tapaoikeuteen eikä nimenomaistalainsäädännöstä ole tarvittu. Tämä muodostaa myös perustuslain 57 §:ssä tarkoitettuun lakiin rinnastuvan oikeusperusteen. Tämän johdosta katson, että tasavallan presidentin tehtäviin edelleen kuuluu päätöksen tekeminen rukouspäiväjulistuksesta.

Luonnollisesti tilanne voi muuttua vastaisten lainsäädäntötoimien johdosta. Kanslian lausuntopyyntöön liitettyssä opetusministeriön muistiossa onkin viitattu uskonnonvapauskomitean vielä jatkuvaan työhön. Muistion sivun 3 kohdassa 1 viitattu kantani julistuksen antamisen tahdonvaltaisudesta on tarkemman selvityksen perusteella täsmentynyt yllä olevaksi. Kiinnitän vielä huomiota siihen, että julistuksen otsikkoon liittyvät sanat "... jotka on koko maassa juhlallisesti vietettävä vuonna..." eivät enää vastanne tosiasiallista tilannetta eivätkä ne myöskään kuulu julistuksen tapaoikeudellisen perinteen ytimeen.

Ottaen huomioon julistuksen hengenelämään rajoittuvan sisällön sekä perustuslain 58 §:n 3



momentin 3 kohdan asia esitellään tasavallan presidentille ilman valtioneuvoston käsittelyä. Käsittelyn oikeusperusta on sama kuin julistuksen antamisen.

Jaksossa 2.5.3. on selostettu oikeuskanslerin ennen perustuslain voimaantuloa tasavallan presidentin kanslialle antama lausunto yksityisen kansalaisen tasavallan presidentille osoittaman rukouspäiväjulistusta koskevan kirjeen johdosta.

#### 4) Kansainvälisten sopimusten valmistelua koskevat ohjeet (UM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto ulkoasiainministeriölle 30.3.2000, dnro 11/20/00

Ulkoasiainministeriö on 7.3.2000 päivätyn kirjeen (HELD435-17) ohella lähettänyt valtiosopimustyöryhmän mietinnön ja pyytänyt mahdollisia kommentteja sen johdosta. Ulkoasiainministeriössä valmistellaan kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevien ohjeiden uudistamista uuden perustuslain johdosta. Tämän vuoksi kommentteja pyydetään erityisesti niistä asioista joihin tulee kiinnittää huomiota ohjeiden laadinnassa.

Lausuntonani esitän seuraavaa.

##### *Yleistä*

Valtiosopimustyöryhmän mietintö sisältää tärkeätä uutta tietoa perustuslain soveltamisesta kansainvälisissä asioissa. Mietinnön tulkintakannanotot ja -suositukset vaikuttavat hyvin perustelluilta, joten ohjeiden laatiminen voitaneen suorittaa mietinnön pohjalta ja suhteellisen nopeasti, koska niiden tarve on ilmeisen suuri.

##### *Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen*

Työryhmän mietintöön sisältyy (s. 26) kannanotto siitä, missä tilanteissa valtioneuvoston yleisistunto asettaisi neuvotteluvaltuuskunnan. Tällä hetkellä yleisistunnon toimivallasta asiassa ei ole säädetty. Ulkoasiainministeriön tulisi sen vuoksi tehdä valtioneuvoston kanslialle esitys valtioneuvoston ohjesäännön täydentämisestä. Säännöksen sisältönä olisi se, että valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluu neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen, jollei päätösvalta kuulu tasavallan presidentille.

##### *Ohjeiden laadinta*

Mietinnön s. 30 esitetään perusteet, joiden mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys luetaan lainsäädännön alaan. Luettelosta tulisi ilmetä, että yksikin siinä mainittu peruste riittää nostamaan määräyksen lainsäädäntötasolle.

Ohjeissa olisi syytä mainita, että allekirjoitusvaltuuksien myöntämistä koskevissa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen muistioissa olisi kerrottava, edellyttääkö sopimuksen voimaantulo eduskunnan hyväksymistä ja eduskuntalakia.

Ohjeissa olisi myös kerrottava velvollisuudesta informoida eduskuntaa EU-sopimuksista.

#### 5) Passilain esteellisyysperusteet (UM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto ulkoasiainministeriön oikeudelliselle osastolle 31.1.2000, dnro 18/20/99

Ulkoasiainministeriö oikeudellinen osasto oli passilain 9 §:n 1 momentissa (14/1998) lueteltujen passin saamista koskevien esteellisyysperusteiden tulkinnanvaraisuuden vuoksi pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä,

1) onko säännöksen 1 kohdassa tarkoitettua esteellisyysperustetta arvioitaessa ratkaisun perusteeksi asetettava rikokselle rikoslaissa säädetyn rangaistusasteikon mukainen rangaistusminimi (kuten ulkoasiainministeriön mielestä oli asian laita) vai rangaistusmaksimi;

2) onko säännöksen 2 kohdassa tarkoitettua 60 päiväsakon lukumäärää esteellisyysperusteena arvioitaessa tarkasteltava jokaisesta rikoksesta erikseen tai useasta rikoksesta samalla kertaa tuomittua rangaistusta lähtökohtana pitäen, vai tuleeko useasta rikoksesta eri kerroilla tuomitut päiväsakot laskea yhteen (mitä menettelyä lainsäätävä näyttäisi tarkoittaneen); sekä

3) onko säännöksen 3 kohdassa tarkoitettua asevelvollisen esteellisyyttä pidettävä esteenä passin myöntämiselle niissäkin tapauksissa, joissa muutakin asevelvollista kuin 28—30 vuotta täyttänyttä asevelvollista pidetään esteellisenä saamaan passia sillä perusteella, että hänet on etsintäkuulutettu asevelvollisuuslain rikkomisesta.

Oikeuskansleri oli asian johdosta pyytänyt sisäasiainministeriön lausunnon.

Lausuntonaan ulkoasiainministeriölle oikeus-

kansleri on todennut, että hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin kuuluvan 7 §:n (969/1995) 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseksi. Rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjenteviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla.

Passilain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen esteellisyysperusteen osalta on tarkoitettu rikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta, joten lainkohdan soveltaminen edellyttää, että rikoksesta saattaa ankarimpana rangaistuksena seurata vähintään yhden vuoden vankeusrangaistus.

Säännöksen 2 kohdan osalta lainsäätäjän tarkoitus kyllä selviää eduskuntakäsittelyyn liittyvistä asiakirjoista, mutta rikosoikeudellinen lainalaisuusperiaate, johon tässä tapauksessa on analogisesti tukeuduttava, ei oikeuta sanamuodon vastaiseen tulkintaan. Lainkohdan sanamuodosta nimittäin saa sen käsityksen, että esteellisyysperusteella on tarkoitettu yhdestä tai useammasta rikoksesta samalla kertaa tuomittua vähintään 60 päiväsakon sakkorangaistusta, eikä eri rikoksista eri kerroilla tuomittujen sinänsä vähäisempien sakkorangaistusten yhteenlaskettua lukumäärää.

Säännöksen 3 kohta ei sanamuotonsa mukaisesti koske muita siinä nimenomaan mainittuja 28—30 -vuotiaita asevelvollisia.

Oikeuskanslerin lausunnossa on vielä todettu, että kun asiassa on kysymys hallitusmuodon 7 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvatusta oikeudesta, asiaa koskevien rajoitussäännösten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia niin, ettei niiden oikean sisällön selvittäminen saisi olla eri viranomaisten toisistaan mahdollisesti eriävien tulkintojen varassa. Tämän vuoksi oikeuskansleri on lähettänyt jäljennöksen lausunnostaan sisäasiainministeriölle tiedoksi ja samalla esittänyt, että ministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin sen arvioimiseksi, onko asiassa aihetta passilain sanottujen säännösten sanamuodon tarkistamiseen.

## 6) Tuomioistuinelaitoksen tulosohtaus (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 25.5.2000, dnro 6/20/00, on kokonaisuudessaan jaksossa 9. s. 135.

## 7) Tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietintö (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 14.8.2000, dnro 25/20/00, on kokonaisuudessaan jaksossa 9. s. 143.

## 8) Virkarikoslainsäädännön muuttamisesta (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 31.8.2000, dnro 18/20/00, on kokonaisuudessaan jaksossa 9. s. 146.

## 9) Ministeriön kansliapäällikön esteellisyys (SM ja STM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto sisäasiainministeriölle 13.12.2000, dnro 43/20/00

Minulta on tiedusteltu, olisiko estettä sille, että sisäasiainministeriön nykyisen kansliapäällikön jälkeen nimitettävä kansliapäällikkö määrättäisiin Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen edustamaan sisäasiainministeriötä ja että sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö määrättäisiin samaan hallituksen edustamaan sosiaali- ja terveysministeriötä.

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Raha-automaattiasetuksen 16 §:n 1 momentin mukaan Raha-automaattiyhdistyksen hallitukseen kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja yksitoista muuta jäsentä. Valtioneuvosto määrää hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä. Hallituksessa tulee olla yksi sosiaali- ja terveysministeriötä, yksi sisäasiainministeriötä ja yksi valtiovarainministeriötä edustava jäsen.

Raha-automaattiasetuksen 32 §:n mukaan yhdistyksen tehtävänä on valvoa avustusten käyttöä. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä puolestaan on ohjata ja valvoa Raha-automaattiyhdistystä valvontatoiminnassa. Asetuksen 34 §:ssä säädetään sisäasiainministeriön tehtäväksi valvoa, että asetuksessa tarkoitetuilla raha-automaateilla, muilla pelilaitteilla ja peleillä harjoitettavassa toiminnassa noudatetaan laissa ja muissa säädöksissä olevia säännöksiä ja lupaehdoissa annettuja määräyksiä.

Ministeriöiden virkamiesten toimielinedustukset ja esteellisyys on usein ollut esillä sekä

eduskunnan oikeusasiamiehen että valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontatoiminnassa.

Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on 31.5.1999 antanut ratkaisun (dnro 2532/4/96) sisäasiainministeriön kansliapäällikön jäsenyydestä Raha-automaattiyhdistyksen hallituksessa. Valojäljennös päätöksestä seuraa ohessa. Päätöksessä oikeusasiamies on katsonut, ettei kansliapäällikön jäsenyys Raha-automaattiyhdistyksen hallituksessa ollut sinänsä lainvastainen järjestely.

Oikeusasiamies lausuu päätöksessään seuraavaa: ”Edeltäjäni Jacob Söderman totesi 8.11.1993 esteellisyyssäännösten kehittämistä koskevassa erilliskertomuksessaan (1993vp - K13) valtion liikelaitosten osalta, että näitä laitoksia valvovien ministeriöiden yleisjohtoon kuuluvien virkamiesten valintaa laitosten toimielimiin tulisi välttää - - -. Kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä myös eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 2/1994vp) yhtyi oikeusasiamiehen näkemykseen, että virkamiesten sivutointen valvontaa pitäisi tehostaa ja että sivutoimien myöntämistä johtaville virkamiehille tulisi rajoittaa. - - .

Vaikka sisäasiainministeriön kansliapäällikkö ei - - - säännönmukaisesti käsittelekään virkatyössään pelitoimintaa koskevia asioita, on edeltäjäni esittämä arvio ministeriön yleisjohtoon kuuluvien henkilöiden osallistumisesta ministeriöiden valvomien yhteisöjen toimielimiin entistä ajankohtaisempi. Julkiselta hallinnolta odotetaan entistä tiukempaa puolueettomuutta. Etenkin johtavien virkamiesten sidonnaisuuksiin on mielestäni kiinnitettävä asianmukaista huomiota. Tähän vaikuttaa nähdäkseni osaltaan myös Euroopan yhteisöjen hallinnosta saadut kokemukset.

- - -. On mahdollista, että varsinkin ministeriön ylimmän virkamiehen eli kansliapäällikön osallistuminen ministeriön valvontaan kuuluvien yhteisöjen toimintaan voi vaarantaa myös muiden ministeriön virkamiesten toiminnan puolueettomuuden. - - .

Mielestäni ministeriöiden kansliapäälliköiden osallistumista niiden valvontaan kuuluvien laitosten ja yhteisöjen toimielimiin tulisi edellä mainituista syistä mahdollisuuksien mukaan välttää. Nähdäkseni ministeriön ohjaus ja valvonta voidaan yhtä hyvin toteuttaa nimittämällä sen edustajaksi asianomaisiin toimielimiin sellaisia virkamiehiä, joiden kohdalla puolueettomuusepäilyjä ei samassa määrin synny.”

Minun on vaikea päätyä ministeriöiden kans-

liapäälliköiden toimielinedustuksesta toiseen lopputulokseen kuin eduskunnan oikeusasiamies päätöksessään. Olen joulukuussa 1999 ilmoittanut sosiaali- ja terveysministeriölle samansuuntaisen kannanottoni ministeriön kansliapäällikön toimielinedustuksesta.

Ministeriö oli tiedustellut, voitiinko sen kansliapäällikkö määrätä ministeriön johdon ja valvonnan alaisen työterveyslaitoksen johtokunnan puheenjohtajaksi. Ministeriön kahdelle osastolle kuului tulossopimuksen tekeminen laitoksen kanssa. Olen katsonut, ettei kansliapäällikköä voitu määrätä työterveyslaitoksen johtokunnan puheenjohtajaksi, kun otettiin huomioon hänen asemansa ministeriön ylimpänä virkamiehenä ja se, että edellä tarkoitettujen osastojen virkamiehet valvoivat laitoksen toimintaa, muun muassa tulossopimuksen noudattamista.

Edellä selostetut kannanotot huomioon ottaen sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköitä ei tule määrätä Raha-automaattiyhdistyksen hallitukseen.

## **10) Ehdotus valtionalouden tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskeväksi lainsäädännöksi (VM)**

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovarainministeriölle 31.1.2000, dnro 1/20/00

### LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtiovarainministeriö on viitekirjeellä pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa valtionalouden tarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Kirjeen mukana on eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman toimikunnan 29.1.1999 päivätty muistio (VTV - 2001 -toimikunnan muistio), joka sisältää ehdotuksen Suomen perustuslain (731/1999) 90 §:n 2 momentin ja Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 8 §:n edellyttämäksi valtionalouden tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskeväksi lainsäädännöksi. Puhemiesneuvosto on lähettänyt muistion valtioneuvostolle ja edellyttänyt, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin asiaa koskevien lakiesitysten antamiseksi eduskunnalle.

### LAUSUNTO

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Suomen perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan yhteydessä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakia koskevan perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998vp - HE 1/1998 vp) mukaan tarkastusviraston asemasta säädettyä on lähtökohtana oltava tarkastusviraston uskottavan riippumattomuuden turvaaminen niin hallinnollisissa kuin toiminnallisissakin suhteissa. Valtiovarainvaliokunta on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (VaVL 29/1998vp) käsitellyt tarkastusviraston sekä hallinnollista että toiminnallista riippumattomuutta. Valtiovarainvaliokunta lausuu muun ohella, että viraston on voitava itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentumisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavoista. Toiminnallinen riippumattomuus on esimerkiksi riippumattomuutta poliittisista vallankäyttäjistä varsinaisessa toiminnassa, oikeutta ja velvollisuutta arvioida kriittisestikin tarkastuskohteita ja toimia tarkastuskohteisiin nähden puolueettomasti.

Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan tarkastusten suorittaminen perustuisi tarkastusviraston vahvistamaan tarkastussuunnitelmaan.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan virastoa johtaisi pääjohtaja, joka ratkaisisi säännöksessä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta virastoa koskevat asiat. Ehdotetun 10 §:n mukaan pääjohtajan valinnasta säädettyisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Pääjohtajan toimikausi olisi kuusi vuotta. Pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys julkiseen talouteen ja valtion hallintoon sekä käytännössä osoitettu johtamistaito.

Toimikunnan muistiossa esitetään, että määräaikaisuus mahdollistaa eduskunnan arvioida säännönmukaisesti pääjohtajan toimintaa. Pääjohtajan toiminnan määräaikaisuus merkitsee muistion mukaan sitä, ettei pääjohtajan riippumattomuus olisi täydellistä. Toimikunnan muistioon sisältyvässä valtiovarainministeriön edustajan lausumassa esitetään, että pääjohtajan asemaa olisi vielä harkittava.

Totean, että ehdotetun lain tulee turvata — niin kuin perustuslain eduskuntakäsittelyssä on korostettu — tarkastusviraston uskottava riippumattomuus. Riippumattomuuteen vaikuttaa

yhtenä tekijänä pääjohtajan asema, kun otetaan huomioon hänen keskeiset tehtävänsä tarkastustoiminnassa. Voidaan kysyä, jäisikö uskottava riippumattomuus toteutumatta, jos pääjohtaja nimitettäisiin virkaan määräajaksi. Tätä kysymystä toimikunnan muistiossa ei mielestäni ole riittävästi käsitelty. Itse asiassa toimikunta myöntää, että pääjohtajan riippumattomuus ei ole täydellistä. Pääjohtajan viran täyttämistä määräajaksi olisi näin ollen vielä selvitettävä.

Pääjohtajan kelpoisuusvaatimusten osalta totean, että niihin olisi lisättävä johtamiskokemus, jolloin kelpoisuusvaatimukset vastaisivat valtion korkeimpien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksia.

Pidän myös perusteltuna, että uudistetun valtiontalouden tarkastusviraston sekä eduskunnan tilintarkastajien mahdolliset yhteistyösuhteiden tai muunlainen toiminnan yhteensovittamisen tarve selvitettäisiin.

Vielä esitän, että lakiesitykseen lisättäisiin maininta siitä, että koska kysymyksessä on uudesta perustuslaista johtuva uudistus, pidetään suotavana, että lakiehdotuksesta pyydettyisiin lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Toimikunnan ehdotuksesta minulla ei ole muuta huomauttamista.

### 11) Tehtävään määräämismenettely (OPM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle 18.4.2000, dnro 201/1/00 on selostettu jaksossa 9. s. 148.

### 12) Lausunto viran nimen muutoksesta (OPM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto opetusministeriölle 22.8.2000, dnro 30/20/00

Opetusministeriö oli tiedustellut oikeuskanslerin kantaa virkanimikkeiden muuttamista koskevista toimivalta- ja menettelykysymyksistä. Suunniteltuun organisaatiomuutokseen liittyen ministeriössä oli tarkoitus tehdä seuraavia viran nimien muutoksia: erikoistutkijasta opetusneuvos, tiedesihiteeristä opetusneuvos, kahdeksasta ylitarkastajasta kahdeksan opetusneuvosta ja kolmesta vanhemmasta hallitussihteeristä kolme hallitusneuvosta. Opetusministeriössä oli noudatettu menettelyä, jonka mukaan viran nimi voitettiin muuttaa, mikäli nimittävä viranomainen pysyi samana. Mikäli asian laita ei ollut näin, oli

yhdessä tapauksessa asianomaisen virkamiehen suostumuksella hänen virkansa lakkautettu ja perustettu uusi virka. Virkamies oli hakemusmenettelyn jälkeen nimitetty tuohon virkaan.

Opetusministeriö oli pyytänyt myös valtiovarainministeriön kannanottoa kysymyksessä olevasta virkajärjestelystä. Valtiovarainministeriö oli lausunnossaan esittänyt, että viran nimen muuttaminen oli mahdollista muun muassa silloin, kun tehtävät olivat muuttuneet vaativammiksi eikä viran entinen nimi enää vastannut muuttuneita tehtäviä eikä viran organisatorista asemaa.

Erittelyvirkojen tehtäviä ei kuitenkaan voinut nostaa uudelle organisaatiotasolle pelkästään virkanimien muutoksilla, vaan tällöin käytettiin virkojen perustamismenettelyä ja henkilöiden nimeämistä näihin virkoihin. Myös muun kuin erittelyviran muuttaminen olennaisesti toiseksi edellytti viran lakkauttamista. Tätä menettelyä käytettiin yleensä silloin, kun lakkautettava virka oli avoinna.

Säännösten mukaan merkitystä ei ollut sillä, oliko nimeämistoimivalta ministeriöllä itsellään vai valtioneuvoston yleisistunnolla. Ainoa rajoitus tältä osin oli valtion virkamiesasetuksen 4 §, jonka mukaan viran nimeä ei saa muuttaa siten, että virkaan nimitetty virkamies ei täytä nimeltään muutettuun virkaan säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Viran lakkauttamista ja uuden perustamista ei valtiovarainministeriön mielestä tullut käyttää tilanteissa, joissa muun kuin erittelyviran tehtävät olivat muuttuneet vaativammiksi.

Oikeuskansleri ilmoitti yhtyvänsä valtiovarainministeriön lausuntoon. Lisäksi oikeuskansleri totesi oikeuskirjallisuudessa esitetyn, että jos viran tehtävät aiottiin muuttaa sisällöltään olennaisesti toisenlaisiksi, ei virkajärjestelyä voinut toteuttaa viran nimeä muuttamalla. Saman kannan oli esittänyt valtiovarainministeriökin. Tuossa tilanteessa, joka saattoi liittyä organisaatiomuutokseen, virkajärjestely edellytti viran lakkauttamis- ja perustamismenettelyä, mikä takasi — toisin kuin muutettaessa virkanimike — avoimuuden ja mahdollisten virasta kiinnostuneiden objektiivisen vertailun. Opetusministeriön tulisi näin ollen organisaatiomuutosta valmisteltaessa arvioida, missä laajuudessa virkojen tehtävät muuttuivat ja minkälaista menettelyä oli siten noudatettava. Lausunnossa on viitattu eduskunnan oikeusasiamiehen 18.12.1994 tekemään ratkaisuun (dnro 1403/4/92), jossa oli katsottu, että olennaiset muutokset viraston organisaatiossa oli toteutettava siten, että perustettavat

uudet virat voitiin täyttää normaalissa menettelyssä haettavaksi julistamisen jälkeen. Oikeuskansleri korosti myös sitä, että hallinnon tarkoituksidonnaisuuden periaate edellytti sitä, että virkajärjestelylle tuli olla objektiivisesti perusteltavat, järjestelyn käyttötarkoitusta vastaavat perusteet.

### 13) Määrärahan ottaminen talousarvioon lainojalla (MMM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje maa- ja metsätalousministeriölle 23.5.2000, dnro 16/20/00

#### LAUSUNTOPYYNTÖ

Viitekohdassa mainitussa kirjeessä maa- ja metsätalousministeriö on esittänyt, että ministeriössä oli valmistelu ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi satovahinkojen korvaamiseksi, mikä lakiesitys korvaisi voimassa olevan samannimisen lain (530/1975). Satovahinkojärjestelmän rahoitus perustui valtion talousarviossa olevaan kolmevuotiseen siirtomäärärahaan. Järjestelmä oli perusteltu sen johdosta, että määrärahan vuosittainen hallinnointi jakaantui kahdelle vuodelle. Korvauksia maksettiin satovahinkovuotta seuraavan vuoden helmikuusta lähtien. Talvehtimisvahingoista johtuvat korvaukset maksettiin vahinkotalvea seuraavan kesän aikana. Momentilla tuli tämän vuoksi olla aina katetta. Rahoituksen osalta lähtökohtana oli, että sitä koskevat säännökset säilyisivät entisellään. Lakiesityksen sisältyi sen vuoksi seuraava säännös:

#### 5 §

##### *Määräraha korvausten maksamista varten*

Korvausten maksamista varten otetaan valtion talousarvioon vuosittain 20 miljoonan markan suuruinen siirtomääräraha.

Jos 1 momentissa tarkoitettu määräraha osoittautuu poikkeuksellisen laajojen vahinkojen takia riittämättömäksi, määrärahaan voidaan osoittaa talousarviossa korotus.

Esiteltäessä asiaa 10.5.2000 valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa valtiovarainministeriön taholta oli esitetty, ettei määrärahaa saisi budjetoida siirtomäärärahana ja ettei budjetoitavan vuotuisen määrärahan määrää saisi säätää

laissa, koska vuotuisten satovahinkojen määrä oli talousarviota laadittaessa täysin epävarmaa. Oli myös vedottu siihen, että uusi 1.3.2000 voimaan tullut perustuslaki estäisi lakiesityksen 5 §:n säätämisen ehdotetulla tavalla.

Raha-asiainvaliokunta oli puoltanut lakiesitystä siten muutettuna, että lain 5 §:n 1 momentti muutettaisiin seuraavaksi: Korvausten maksamista varten otetaan vuosittain valtion talousarvioon määräraha.

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa siitä, oliko mahdollista säätää korvausmäärän budjetoinnista ehdotetulla tavalla.

## LAUSUNTO

Lausuntopyynnön johdosta olen kuullut virastossani budjettineuvos Raija Isotaloa ja budjettineuvos Raine Vairimaata valtiovarainministeriöstä.

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Perustuslain 84 §, joka sisältää säännökset keskeisistä budjetointiperiaatteista, muun muassa vuotuisuusperiaatteesta, vastaa sisällöltään hallitusmuodon 67 §:ää (1077/1991). Viimeksi mainittu säännös perustuu komitea- ja valmisteluun (Perustuslaki ja valtioneuvosto, Komiteanmietintö 1990:7).

Komitea on selvittänyt, onko olemassa tilanteita, joissa oikeutta päättää lailla valtion menoista tulisi rajoittaa. Komitea on tarkastellut erityisesti niin sanottujen ohjelma- ja resurssilakien säätämistä. Ohjelmalailla tarkoitetaan lakia, joka sisältää säännöksiä tietystä toimenpideohjelmasta ja sen aiheuttamasta menojen yleisestä ajoituksesta. Resurssilaki sisältää lisäksi tarkkoja määrärahan markkamääriä koskevia säännöksiä. Ohjelma- ja resurssilaisissa eduskunta on siirtänyt lailla ratkaistavaksi muutoin tyypillisesti talousarviossa päätettäviä kysymyksiä.

Komitea esittää: ”Rajanveto ohjelma- ja resurssilain sekä muun lain välillä on kuitenkin vaikeaa. Lähes kaikki lainsäädäntö omaa taloudellisia vaikutuksia ja edellyttää määrärahojen ottamista talousarvioon. Oikeutta säätää lailla menoista olisi vaikeaa rajoittaa siten, että se kohdistuisi riittävän tarkasti esimerkiksi ohjelma- ja resurssilainsäädäntöön.

Myös lainsäätäjänvallan ensisijaisuutta on pidetty eräänä keskeisenä valtiosääntöisenä periaatteena. Jos kavennettaisiin mahdollisuutta säätää lailla menoja tietyiltä osin ja rajoitettaisiin

mainittuja menoja koskeva päätöksenteko vain talousarvion yhteyteen, merkitsisi tämä poikkeusta perustuslain yleisistä periaatteista. Tällöin eduskunta voisi päättää tietyistä määrärahoista vain poikkeuslailla tai talousarviossa, mutta ei sen sijaan tavallisella lailla”.

Komitea on tullut siihen tulokseen, ettei eduskunnan oikeutta päättää lailla valtion menoista tulisi rajoittaa. Totean, että oikeuskirjallisuudessa ohjelma- ja resurssilakeja on yleensä pidetty perustuslain sallimina.

Edellä esitetyn perusteella perustuslain 84 §:n sinänsä selvän vuotuisuusperiaatteen sisältävän säännöksen nojalla ei käsitykseni mukaan voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan säännös kieltäisi eduskunnalta oikeuden päättää lailla valtion menoista. Näin ollen ja ottaen huomioon, mitä maa- ja metsätalousministeriö on esittänyt siirtomäärärahan tarpeellisuudesta, ei ole oikeudellista estettä sisällyttää kysymyksessä olevaan lakiesitykseen lausuntopyynnössä tarkoitettua 5 §:ää maa- ja metsätalousministeriön esittämässä muodossa.

Jäljennös lausunnostani lähetetään valtiovainministeriölle tiedoksi.

## 2.6. Muut lausunnot ja kannanotot

### 1) Puolue- eli ryhmäkurista kansanedustajan riippumattomuuden kannalta

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli katsottu, että poliittisissa eduskuntaryhmissä käytössä oleva puoluekuri ja sen noudattamatta jättämisestä koituvat seuraamukset ovat valtiosäännön vastaista toimintaa. Hallituksen ja eduskunnan roolit tulisi palauttaa siihen, mitä perustuslaki edellyttää.

Apulaisoikeuskansleri on todennut ratkaisussaan, että kansanedustajan riippumattomuudesta säädetään valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 11 §:ssä. Uuden 1.3.2000 voimaan tulevan perustuslain (731/1999) 29 §:ään sisältyy vastaavanlainen säännös. Sen mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Säännös on otettu asiallisesti sellaisenaan valtiopäiväjärjestyksen 11 §:stä.

Eduskuntaryhmien asemaa ei ole oikeudellisesti säännelty. Niiden tosiasiallinen merkitys on suuri kansanedustajien eduskuntatyön organisoimisen kannalta. Kansanedustajista koostuvat

eduskuntaryhmät ovat oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna lähinnä puolueiden piirissä toimivia epävirallisia yhteisöjä. Ne ovat hyväksyneet sääntöjä jäseniään varten. Edellisessä kappaleessa selostetut säännökset estävät kuitenkin luomasta edustajaan kohdistuvalle puoluekurille oikeudellisia pakotteita. Jos eduskuntaryhmä soveltaa jäsenensä puolue- eli ryhmäkuria, kysymys ei ole sellaisesta viranomais- tai muusta menettelystä, jonka valvonta kuuluisi oikeuskanslerin toimivaltaan (1234/1/99).

## 2) Rukouspäiväjulistuksen lainmukaisuudesta (TPK)

Oikeuskansleri on antanut 27.1.2000 tasavallan presidentin kanslialle lausunnon yksityisen kansalaisen tasavallan presidentille osoittaman rukouspäiväjulistusta koskevan kirjeen johdosta.

Lausunnonssaan oikeuskansleri on viitannut erään yhdistyksen kantelun johdosta 14.12.1998 antamaansa päätökseen (dnro 515/1/98). Tasavallan presidentti oli vuosittain antanut julistuksen neljästä kiitos-, katumus- ja rukouspäivästä. Asian laillisuutta oli valvonut asianomaisessa presidentin esittelyssä läsnä ollut oikeuskansleri. Esittelyssä tai sitä edeltävässä esittelylistan tarkastuksessa ei ollut ilmennyt mitään sellaista, minkä perusteella oikeuskanslerilla olisi ollut aiheetta hallitusmuodon 47 §:ssä tarkoitettua huomautuksen tekemiseen lainvastaisesta menettelystä. Perusoikeutena voimassa oleva uskonnon ja omantunnon vapaus merkitsi oikeuskanslerin käsityksen mukaan, että rukouspäiväjulistuksen merkityksen arvioiminen jäi jokaisen tekstin lukijan tai kuulijan oman henkilökohtaisen harkinnan varaan. Yhdistyksen kantelussa ei myöskään ollut esitetty mitään sellaista, minkä perusteella julistuksen julkaisemista säädöskokoelmassa olisi pidettävä lainvastaisena (4/20/00).

## 3) Virastojen sineteistä säätäminen (VNK)

Helmikuun 16.päivänä 2000 antamassaan lausunnonssa oikeuskansleri on pitänyt perusteltuna valtioneuvoston kanslian ehdotusta siitä, että julkisen vallan sinettien säätely siirrettäisiin ministeriöille ja niiden alaisille virastoille ja että heraldinen lautakunta toimisi lausunnonantajana sinettejä koskevissa asioissa. Ministeriötason seuranta ja/tai valvontatehtävä voinee kuulua

niin kuin valtioneuvoston kanslia oli ehdottanut sisäasiainministeriölle, mutta ei voitane sulkea pois sitäkään, että tehtävää hoitaisi valtioneuvoston kanslia. Sinettien säätelyn taso olisi ilmeisesti ministeriön päätös (3/20/00).

## 4) Lausunto Suomen YK:lle annettavaa TSS-oikeuksia koskevaa määräaikaisraporttia varten (UM)

Lausuntoa pyydettiin ensisijaisesti oikeuskanslerin toimivallasta taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimukseen kirjattujen oikeuksien turvaamisessa ja kehittämisessä.

Lausunnonssa oikeuskansleri totesi, että perustuslaissa on keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) vahvistettu perusoikeuksina. Perustuslain 108 §:n 1 momenttiin sisällytetyn nimenomaisen säännöksen mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Käytännössä velvoite otetaan huomioon sekä valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa että kanteluasioissa ja harkittaessa asioiden ottamista oma-aloitteisesti tutkittavaksi. Näin ollen ovat myös TSS-oikeudet oikeuskanslerin nimenomaisessa valvonnassa.

Subjektiiivisina perusoikeuksina on turvattu vain oikeus perustoimeentuloon ja oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Näiden oikeuksien osalta valtiolle on asetettu niitä koskevia aineellisia velvoitteita. Valtiolta edellytetään muun muassa mahdollisimman aukotonta perusturvaa ja huolenpitoa koskevaa turvajärjestelmää. Perustuslain säännöksillä on kansainvälisten sopimusten TSS-oikeuksia koskevat turvaamis- ja edistämisvelvoitteet sisällytetty Suomen oikeuteen.

Muut kuin subjektiivisina perusoikeuksina vahvistetut TSS-oikeudet vaikuttavat enemmän lainsäädännön kehittämiseen, ja niiden merkitykseen on voitu välillisesti vedota yksittäisissä tapauksissa. Niiden vaikutus on siten samansuuntainen kuin TSS-oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten määräysten, jotka on kirjoitettu valtioita sitovaan muotoon ja jotka eivät perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia. TSS-sopimusten on myös katsottu, paitsi veloitettavan valtiota kehittämään järjestelmiä niiden toteuttamiseksi, myös kieltävän jo saavutetun kehitystason heikentämisen. Suomen oikeusjärjestelmässä perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisistä seikoista on säädettävä lailla.

Lainsäädännössä on pyrittävä mahdollisimman hyvin turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen.

TSS-oikeudet tulevat näin ollen esille oikeuskanslerin valtioneuvoston valvontaan liittyvässä säädösvalmistelun lainmukaisuuden tarkastelussa. Ne esiintyvät muun muassa säädöstasokysymyksinä perusoikeuksia koskevan lainsäädäntövallan delegointikiellon johdosta. On kuitenkin huomattava, että oikeuskanslerin valvonta on laillisuusvalvontaa. TSS-oikeudet ovat resurssidonnaisia ja niiden toteuttaminen riippuu myös käytettävissä olevista voimavaroista. Näitä oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy tämän vuoksi resurssien käyttämiseen liittyvä harkinta, joka ei aina selvästi kuulu laillisuusvalvonnan piiriin. Käytännössä useinkaan ei ole kysymys suoranaista normiristiriidoista, vaan tulkinvaraisista säädöksistä, jotka voivat olla TSS-oikeuksien kannalta ongelmallisia. Tällöin oikeuskanslerin tehtävänä on tuoda esille nämä ongelmat ja huolehtia siitä, että niitä käsitellään hallituksen lakiesityksessä. Tällä tavoin ongelmalliset säädökset tulevat eduskunnan harjoittamaan lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ennakoivalvontaan ja huomioiduksi eduskunnan käyttäessä sille kuuluvaa budjetti- ja lainsäädäntövaltaa (34/20/00).

### **5) Lausunto Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta (UM)**

Lausunnossaan oikeuskansleri totesi, että pöytäkirja, joka vahvistaisi syrjintäkiellon itsenäiseksi kaiken lainsäädännön kattavaksi ihmisoikeudeksi, laajentaisi vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivaltaa tutkia syrjintää koskevia kanteita. Koska yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä sisältyivät itsenäisinä perusoikeuksina Suomen perustuslakiin, lisäpöytäkirjan merkitys Suomen osalta ilmeni lähinnä laajentuneessa mahdollisuudessa saattaa väitetty syrjintä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinassa sopimuksen 14 artikla oli saanut oman oikeudellisen merkityksensä sopimuksen kokonaisuudessa, vaikkakin liitännäisenä muihin sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Syrjintäkiellon vahvistaminen itsenäiseksi ihmisoikeudeksi oli luonnollinen jatko tälle tulkinalle ja edistysaskel yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Euroo-

passa ihmisoikeuksille nykypäivänä asetettavat vaatimukset puolsivat myös tällaista kehitystä. Lisäpöytäkirjan allekirjoittamista oli näin ollen pidettävä kannatettavana (32/20/00).

### **6) Lausunnon antaminen kilpailu- ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöstä (OM)**

Kilpailu- ja markkinatuomioistuintyöryhmä on mietinnössään kannattanut vaihtoehtoa, jossa kilpailuneuvostolle kuuluvat asiat keskitettäisiin Helsingin hallinto-oikeuteen eräin lainsäädännöllisin järjestelyin. Markkinatuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat keskitettäisiin Helsingin käräjäoikeuteen käsiteltäväksi markkinatuomioistuimeksi kutsuttavassa kokoonpanossa.

Oikeuskansleri on oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, että työryhmän esittämä ehdotus on oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta toimiva ja puollettavissa ja pitänyt työryhmän ehdotusta oikeasuuntaisena ja kannatettavana (24/20/00).

### **7) Lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosottolain muuttamisesta (OM)**

Oikeusministeriölle on annettu lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosottolain muuttamisesta. Ehdotus koski tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuutta, ulosoton yleisiä menettelysäännöksiä sekä eräitä erityisiä täytäntöönpanon muotoja kuten häätöä. Apulaisoikeuskansleri on lausunnossaan todennut, että esityksen voidaan arvioida parantavan oikeusturvaa ulosoton alalla. Ulosottoperusteen määräämisuutta koskevaan sääntelyyn voi tässä vaiheessa suhtautua varauksellisesti, ainakin ilman menettelyn ja sen vaikutusten tarkkaa selvittämistä ja harkintaa. Myös säätämisyjärjestykseen tulee kiinnittää huomiota, koska ehdotus puuttuu tosiasiallisesti sopimussuhteiden pysyvyyteen ja velkojien oikeusasemaan taannehtivasti-pitkälle menevällä tavalla (23/20/00).

### **8) Rikoslakiprojektin ehdotus (OM)**

Oikeuskanslerin oikeusministeriölle 31.8.2000 antamassa lausunnossa rikoslakiprojektin ehdotuksesta rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeviksi säännöksiksi (lainvalmisteluosaston julkaisu 5/



2000) on todettu, että ehdotuksessa on tarkennettu ja täsmennetty rikosoikeuden yleisiä oppoja koskevia säännöksiä yhteiskunnassa vallitsevia nykyisiä olosuhteita ja kehitystä vastaavaksi. Ehdotus näyttäisi hyvin toteuttavan sille tässä suhteessa asetettavat vaatimukset. Ehdotus on varsin laaja ja perusteellinen.

Omasta puolestaan oikeuskansleri ei ole katsonut aiheelliseksi antaa yksityiskohtaista lausuntoa asiassa.

Jatkovalmistelun osalta on kuitenkin todettu, että siinä on syytä kiinnittää huomiota erillislakien muutoksiin. Nyt niitä ei ole lainkaan perusteltu (21/20/00).

### **9) Ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskevien ohjeiden muuttaminen (OM)**

Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston lausuntopyyntöön vankien päästämistä ehdonalaiseen vapauteen koskevien ohjeiden ja määräysten muuttamisesta antamassaan vastauksessa 28.1.2000 oikeuskansleri on ilmoittanut yhtyvän oikeusministeriön asianomaisen lainsäädäntöjohtajan laatimassa muistiossa esitettyihin näkökohtiin (50/20/99).

### **10) Kuntaliitosesitysten lainvoimaisuus (SM)**

Sisäasiainministeriölle on ilmoitettu lausuntopyynnön johdosta 30.5.2000 kanta, jonka mukaan valtioneuvosto voi tehdä kuntajakolain 12 §:n mukaisen lainkohdassa mainittuun määräaikaan sidotun kahden kunnan yhdistymistä tarkoittavan kuntajaon muuttamispäätöksen jo ennen kuin asianomaisten kunnanvaltuustojen kuntajaon muuttamista koskevat päätökset ovat tulleet tehtyjen valitusten jälkeen lainvoimaisiksi (20/20/00).

### **11) Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (SM)**

Tarkasteltaessa luonnosta ulkomaalaislain muuttamiseksi Suomen perusoikeuksien kannalta tulivat erityisesti arvioitaviksi kuulemisvelvollisuuden rajoitukset ja päätösten välitön täytäntönpäätös muutoksenhausta huolimatta. Kysymys oli siitä, oliko hakijalla tosiasiallisesti mahdollisuus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös riippumattoman lainkäyttö-

elimen käsiteltäväksi sekä oliko hänellä käytännössä mahdollisuus tehokkaaseen muutoksenhaakuun. Ehdotuksessa ei ollut esitetty riittäviä perusteita ja syitä, joiden perusteella rajoitusten hyväksyttävyyttä tuli arvioida. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkiminen laadittavasta esityksestä oli erittäin aiheellista (5/20/00).

### **12) Lainsäätämismenettely eläkeasiassa (VM)**

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli katsottu, että eräät eläkeläisiin kohdistuneet lainsäädäntötoimet, erityisesti kansaneläkkeen pohjaosan leikkaaminen ja eläkeläisten ns. taitettu indeksi olivat perustuslain vastaisia. Kantelija on pyytänyt toimenpiteitä asiantilan korjaamiseksi.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on selvittänyt kantelijalle asiaa koskevien lakien käsittelyä eduskunnassa ja sen perustuslakivaliokunnassa. Eduskunta ratkaisee lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen ja lakien sisällön. Eläkejärjestelmien perusteet, muun muassa kantelussa tarkoitettut asiat, olivat olleet eduskunnan arvioitavina. Perustuslakivaliokunta oli katsonut (mietintö nro 13/1995vp), että lakiehdotukset voitiin käsitellä ja hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Koska oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa, asia ei voinut johtaa toimenpiteisiin apulaisoikeuskanslerin puolelta (262/1/00).

### **13) Valtuutussäännöksen riittävyys (STM)**

Sosiaali- ja terveysministeriö oli kirjeellään pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, voitiinko opioidiriippuvaisten potilaiden hoitojen aloittaminen keskittää erikoissairaanhoidolain 11 §:n 2 momentin säännöksiä valtuutusperusteena käyttäen yliopistollisten sairaaloiden ohella myös muihin keskussairaaloihin. Lisäksi ministeriö oli tiedustellut, voitiinko kaavailtu asiaa koskeva asetus opioidiriippuvaisten henkilöiden vieroitus-, korvaus- ja ylläpito-hoidosta eräillä lääkkeillä antaa käyttäen valtuutussäännöksenä erikoissairaanhoidolain 11 §:n 2 momentin sijasta lain 59 §:n säännöstä, jolloin kyseisiä hoitoja ei enää määriteltäisi erityistason sairaanhoidoksi.

Hoidon aloittamisen keskittämisen osalta erikoissairaanhoidolain 11 §:n 2 momentin nojalla ei voitu oikeuskanslerin lausunnon mukaan tehdä

johtopäätöstä, jonka mukaan tämä ei olisi ollut mahdollista.

Valtuussäännöksen osalta oikeuskansleri totesi, että Suomen perustuslain (731/1999) 80 §:n edellyttämä valtuutussäännösten riittävä täsmällisyys ja asetusalun 4 § huomioiden erikoissairaanhoidon 11 §:n 2 momentti soveltui täsmällisyytensä puolesta asetusalun valtuutussäännökseksi, koska sitä voitiin valtuutuksen kannalta arvioituna pitää nimenomaan puheena olevan erityistason sairaanhoidon toimeenpanoa koskevana erityissäännöksenä, kun taas 59 § valtuuttaa yleisesti antamaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisesta asetuksella (15/20/00).

#### **14) Työeläkevakuutusten laskuperustekoron valvonta (STM)**

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi 8.9.2000 päivätyssä lausuntopyyntössään oikeuskanslerin kantaa siihen, voitiinko eläkeyhtiöt velvoittaa työntekijäin eläkelain 12 a §:n 5 momentin nojalla toimittamaan ministeriölle määräajoin tarpeelliset tiedot, joiden perusteella se voisi arvioida jo vahvistetun laskuperustekoron tason lainmukaisuutta, sekä tarvittaessa velvoittaa eläkeyhtiö tekemään uusi hakemus koron vahvistamiseksi.

Lausunnossaan oikeuskansleri totesi oikeuskanslerinvirastossa 16.7.1984 laadittuun muiotioon dnro 23/d1984 viitaten lähtökohtana laskuperustekoron vahvistamisessa olleen, että ministeriö on joko vahvistanut tai jättänyt vahvistamatta eläkeyhtiön tekemän hakemuksen. Nykyisenkään sääntelyn perusteella ministeriö ei voisi vaatia yhtiöltä uutta hakemusta ilman laissa olevaa valtuutusta.

Tietojen pyytämismahdollisuuden osalta oi-

keuskansleri viittasi työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997) ja vakuutusyhtiölaissa (1062/1979) säädettyjen vakuutusyhtiöiden valvontaa koskevien säännösten mahdolliseen sovellettavuuteen (33/20/00).

#### **15) Lausunto selvitysmiehen ehdotuksesta ulkomaalaisvaltuutetun viran muuttamisesta ja tehtävien laajentamisesta syrjintävaltuutetun viraksi (TM)**

Lausunnossa todettiin, että asiasta oli aikaisemmin valmistunut alustava ehdotus. Lausunnossaan ehdotuksesta oikeuskansleri oli pitänyt perusteltuna, että ulkomaalaisia varten on erityisviranomaisen, jonka kehittäminen alustavassa ehdotuksessa ehdotettuun suuntaan voisi merkitä tämän viranomaisen toiminnan hyödyllistä tehostamista. Kun kysymys oli paljolti myös viranomaistoiminnan järjestämisen tarkoituksenmukaisuudesta, oikeuskansleri ei katsonut laillisuusvalvojan toimivaltansa huomioon ottaen aiheelliseksi lausua siinä vaiheessa enempää ehdotuksesta.

Toistaen asiassa aikaisemmin lausumansa oikeuskansleri totesi, että päävastuu syrjinnän torjumisesta on aina sillä viranomaisella, lähinnä ministeriöllä, jonka toimialaan kulloinkin kysymyksessä olevan viranomaistoiminnan kehittäminen ja valvonta kokonaisuudessaan kuuluu. Ulkomaalaislain 30.6.2000 voimaan tulleella muutoksella (648/2000) on eräitä tapauksia varten saatettu voimaan turvapaikkahakemusten nopeutettu käsittely, johon liittyy päätöksen toimeenpano muutoksenhausta huolimatta. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota ko. lainmuutokseen mahdollisiin vaikutuksiin ulkomaalaisia varten olevan erityisviranomaisen tehtävissä (27/20/00).

## 3. Perus- ja ihmisoikeusasiat

### 3.1. Yleisiä näkökohtia

#### 3.1.1. Suomen perusoikeussäännökset

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa että valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa.

Perusoikeussäännökset oli kokonaisuudessaan uudistettu 1.8.1995 voimaan tulleella lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Tällöin nykyaikaistettiin ja täsmennettiin perusoikeusjärjestelmää ja lisättiin perustuslain piiriin useita perusoikeuksia. Perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin vastaamaan lisääntyvän kansainvälistymisen ja yhdenytymisen vaatimuksia. Pääsäännön mukaan perusoikeudet koskevat Suomen kansalaisten lisäksi kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäytön piirissä olevia henkilöitä.

Nämä säännökset siirrettiin käytännössä sellaisenaan uuden Suomen perustuslain (731/1999) 2 lukuun. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (1/1998) mukaan perusoikeusuudistuksen jälkeen ei ollut ilmennyt tarvetta tehdä perusoikeussäännöstöön asiallisia muutoksia. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on todettu, että perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta voidaan viitata yleisesti hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993vp) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan mietintöön (PeVM 25/1994 vp). Perusoikeussäännösten tulkinnassa voidaan lisäksi nojautua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeiseen tulkintakäytäntöön. Samoin on eduskunnan perustuslakivaliokunta todennut uutta perustuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp). Hallituksen esityksen mukaan perusoikeussäännöstenkin osalta uuden perustuslain

sääntämisellä voi tosin olla välillistä merkitystä perusoikeussäännösten soveltamistilanteille (esimerkiksi 106 §, jossa säädetään perustuslain etusijasta) ja tulkinta-asetelmille.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp) mukaan valiokunnan mielestä on syytä perusoikeussääntelyyn liittyen tähdentää sitä, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenenä kuuluu oikeuksien ohella monenlaisia velvollisuuksia. Niistä perustuslaissa mainitaan maanpuolustusvelvollisuus (127 §), kun taas muutoin velvollisuuksista säädetään lailla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla, eikä niitä voida määritellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Julkisen vallan tehtävänä on, paitsi turvata, myös edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tavoitteen mukaisesti sisältyy myös uuden perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevaan 108 §:ään, sen 1 momenttiin säännös oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin tehtäviin kansalaisten oikeussuojan valvojana ovat vanhastaan kuuluneet perusoikeudet ja niistä johtuvat periaatteet. Tämän mukaisesti on valvonnassa kiinnitetty huomiota lainmukaisuuden sekä hyvän ja asianmukaisen lainkäyttö- ja hallintotavan vaatimuksiin. Kotimainen perusoikeusjärjestelmä on saatettu sisällöltään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Näin ollen valvonnassa molemmat ulottuvuudet liittyvät luontevasti toisiinsa. Oikeuskanslerin ratkaisuissa viitataan perusoikeussäännöksiin tai ihmisoikeuksia koskeviin sopimusmääräyksiin aina, kun niiden soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että oikeuskanslerin kertomukseen sisällytetään oma jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta. Tässä jaksossa selvi-

tetään oikeuskanslerin tehtäviä ja toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeusasioissa.

### 3.1.2. Euroopan unionin perusoikeuskirja

Perusoikeuskirjan antoivat Nizzan huippukokouksen yhteydessä 7.12.2000 Euroopan unionin neuvosto yhdessä Euroopan parlamentin ja komission kanssa. Perusoikeuskirja annettiin sellaisena kuin se oli valmistelukunnan (tästä ks.lähemmin 1.6.5.2.) laatimassa ehdotuksessa. Kun päätöslauselmassa todetaan, että perusoikeuskirja annettiin juhlallisesti, niin sen oikeudelliseen asemaan ei otettu kantaa. Tätä kysymystä tullaan käsittelemään Nizzan Eurooppa-neuvoston jatkotoimien yhteydessä.

Perusoikeuskirja jakautuu johdanto-osaan ja seitsemään lukuun. Johdanto-osan mukaan perusoikeuskirjassa ”vahvistetaan yhteisön ja unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja yhteisöjen perustamissopimuksiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen, yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalsiin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.”

Näistä lähteistä perusoikeuskirjaan on koottu artiklat, joiden sisällöstä saa jonkinlaisen käsityksen eri lukujen otsikoista: Ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö. Kansalaisten oikeuksiin kuuluvat mm. oikeus hyvään hallintoon sekä oikeus tutustua asiakirjoihin. Soveltamisalaa sekä mm. suhdetta jäsenvaltioiden kansallisiin perustuslakeihin käsitellään viimeisen luvun yleisissä määräyksissä.

Perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia ”toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”. Jäsenvaltioita ne koskevat ainoastaan silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta. Yleisissä määräyksissä lausutaan myös, ettei perusoikeuskirjalla luoda yhteisölle eikä unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. Perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä perusoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan unionin oi-

keudessa ja kansainvälisessä oikeudessa sekä jäsenvaltioiden perustuslaeissa niiden soveltamisalojen mukaisesti.

### 3.2. Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Valtioneuvoston valvonnassa on mm. kiinnitetty huomiota perustuslain 21 §:n säännökseen lainkäyttö- ja hallintomenettelyjen oikeusturvatakeista. Valtioneuvoston on omassa toiminnassaan otettava huomioon säännöksellä turvattujen oikeuksien piiriin kuuluvien virkatoiminnan lainmukaisuutta ja puolueettomuutta sekä käsittelyn objektiivisuutta koskevien periaatteiden vaatimukset. Sen lisäksi valtioneuvoston on huolehdittava siitä, etteivät sen päätökset esim. toimielinten kokoonpanosta johda tilanteeseen, jossa voi syntyä epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuudesta.

Käytännössä perus- ja ihmisoikeudet useimmiten aktualisoituvat säädösvalmistelun valvonnassa. Tällöin tulevat sekä hallitusmuodon perusoikeuksien että kansainvälisten ihmisoikeus-sopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset harkittaviksi. Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että myös lakiehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeussäännöksiin on tarvittaessa selvitetty hallituksen esitysten perusteluissa. Mikäli on ollut epäilyksiä siitä, ettei ehdotus ole täysin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa, esitystä on tarvittaessa vaadittu täydennettäväksi lausumalla, jonka mukaan esityksessä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Säädösvalmistelun valvontaa on käsitelty myös kertomuksen valtioneuvoston valvontaa koskevassa jaksossa 2.2.

Perustuslain 8 §:ään kirjatut legaliteettiperiaatteen vaatimukset ovat tulleet arvioitaviksi valtioneuvoston valvonnassa. Esimerkkinä voidaan mainita rikossäännösten kirjoittamistavalle asetettavat vaatimukset. Lisäksi ovat tulleet esille valituskieltoihin ja säännösten mahdolliseen taannehtivuuteen liittyvät ongelmat. Valituskieltojen yhteydessä on huomiota kiinnitetty henkilön oikeuteen saada lainkäyttöpäätös myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Kysymykseen säädöstasosta on jouduttu jatkuvasti ottamaan kantaa. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lain tasolla.

Valtioneuvoston valvonnassa tulee myös esille perusoikeuksien toteutuminen ja turvaaminen EY:n lainsäädännön valmistelua ja hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että Amsterdamin sopimus laajensi EY:n toimivaltaa oikeus- ja sisäasioissa. Niiden virkamiesten, jotka edustavat Suomea EY:n säädösvalmistelussa näissä asioissa, tulisi ottaa huomioon myös Suomen perustuslain vaatimukset. Valvonnassa kiinnitetään huomiota, paitsi EY-oikeuden velvoitteisiin, myös Suomen oikeusjärjestyksen ja yksilön oikeusturvan vaatimuksiin. EY-säädösten kansallisessa toimeenpanossa on otettava huomioon EY-lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen ohella myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

EY-säädösten edellyttämien rangaistussäännösten käsittelyn yhteydessä nousevat edellä kerrotun legaliteettiperiaatteen rangaistussäännösten kirjoitustavalle asettamat vaatimukset usein esiin. Kriminallisoinnin sisältävässä säännöksessä tulee olla asiallinen luonnehdinta rangaistavaksi tarkoitettusta teosta. Yksityiskohtaisemmin määrittelemättömiin blankokriminalisointeihin liittyviä ongelmia on esiintynyt EY-säädösten edellyttämien rikossäännösten yhteydessä. Ministeriöiden huomiota on myös kiinnitetty siihen, että henkilöllä on oikeus saada lainkäyttöpäätös silloin, kun on kysymys hänen EY-oikeudesta johtuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

### 3.3. Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat usein tulleet käsiteltäviksi kanteluratkaisujen yhteydessä. Seuraavassa jaksossa on ryhmittäin esitetty ratkaisuja, joissa on otettu kantaa yhdenvertaisuutta, yksityisyyden suojaa, sananvapautta, sivistyksellisiä ja lapsen oikeuksia, liikkumisvapautta, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

Viimeaikaisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt. Tästä on ollut seurauksena, että perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme ja että niihin vedotaan subjektiivisia oikeuksia sisältävinä säännöksinä. Perusoikeusuudistusta

koskevissa esitöissä on myös nimenomaan edellytetty, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

Edellä kerrottu kehitys on johtanut siihen, että perus- ja ihmisoikeusvalvonta on korostunut oikeuskanslerin yleisessä viranomaisvalvonnassa ja että se kuuluu olennaisena osana kanteluiden käsittelyyn. Viranomaisvalvontaa koskevien kanteluratkaisujen perusteluissa viitataan toistuvasti perus- ja ihmisoikeuksia koskeviin säännöksiin ja sopimusmääräyksiin sekä niiden soveltamiskäytäntöön.

Tarkasteltaessa kanteluratkaisuja niissä harvittaviksi tulleiden yksittäisten perus- ja ihmisoikeuksien tulleiden on todettavissa, että perustuslain 21 §:n säännös lainkäytön ja hallinnon turvatakeista samoin kuin perustuslain 16 §:n säännös sivistyksellisistä oikeuksista on toistuvasti tullut arvioitavaksi. Soveltamisongelmia näyttää tuottavan myös perustuslain 6 §:ään kirjattu yhdenvertaisuusperiaate.

### 3.4. Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia

#### *Yhdenvertaisuus lain edessä*

#### 1) Kielellisistä perusoikeuksista ennakkoäänestyksessä

Ennakkoäänestyksen toimittamista voitiin Suomen perustuslain 14 §:n mukaisen perusoikeutena turvatuun äänioikeuden toteuttajana pitää yhteiskunnallisesti niin merkittävänä palveluna, että ennakkoäänestyksen järjestämisestä vastuullisten tulisi kaksikielisillä alueilla kiinnittää erityistä huomiota palvelun saatavuuteen molemmilla kansalliskielillä. Näin siitäkkin huolimatta, ettei ennakkoäänestysvirkaillijoiden kielitaitovaatimuksista ole erikseen säädetty. Ks. myös kohdat 5.5.1.1. ja 6.4.2.1. (303/1/99).

#### 2) Vapautusten myöntäminen jättekuljetukseen liittymisestä

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on katsonut, että kunnassa noudatettu käytäntö myöntää jätelain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vapautuksia järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä vapaa-ajan asuntojen osalta antaa aihet-

ta epäillä, ettei käytäntö ota riittävästi huomioon perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvattua yhdenvertaisuutta lain edessä.

Vapautuksen järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä voi saada jätteen haltija, joka voi luvallisesti toimittaa vapaa-ajan asunnon poikkeuksellisen vähäiset jätteet kunnassa sijaitsevan vakinaisen asuntonsa jäteastiaan. Tämä tarkoittaa epäsuorasti sitä, että vapautuksen voi saada vain sellainen jätteen haltija, jolla on kunnassa vakituinen asunto. Vapautusten ulkopuolelle on rajattu ne, joilla on vakinainen asunto muualla. Käytäntö on tältä osin yksipuolisesti nojautunut vakinaiseen asumiseen kunnassa. Ks. kohta 7.2.4.3.1. (1217/198).

### 3) Perusoikeussäännösten vaikutuksesta toimeentulotukiasiassa

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa katsottiin, että kunnallisen sosiaaliviranomaisen käytäntö myöntää toimeentulotuen lisäosaa romaninaisten hamehankintoihin on yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Muut kuin romaninaiset eivät saa vastaavaa tukea. Apulaisoikeuskansleri on todennut kanteluratkaisussaan, ettei perustuslain yhdenvertaisuussäännös (6 §) edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista tietyn ryhmän positiivista erityiskohtelua eikä sen asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkupe räiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Romaninaisen hame maksaa enemmän kuin muiden naisten normaali hamevaatetus. Sen käyttäminen on keskeistä romanikulttuurissa. Tämän vuoksi ja romanien asema vähemmistönä huomioon ottaen lisäosan myöntäminen tarveharkinnan perusteella romaninaisen hamehankintaan ei ole perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen vastaista (83/199).

#### *Oikeus yksityisyyteen*

### 4) Turvallisuusselvitykset

Henkilöstöturvallisuustoimikunnan mietinnöstä (KM2000:2) antamassaan lausunnossa oikeuskansleri piti tarpeellisena, että turvallisuus-

selvitysten (nyk. luotettavuuslausunnot) tekemisedellytyksiä ja viranomaisten toimivaltuuksia ja selvitysten kohteina olevien kansalaisten oikeusturvaa koskevat keskeisimmät säännökset annettaisiin lain tasolla. Turvallisuusselvitysten tekeminen perustuisi lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa lueteltuihin poliisi- ja muihin viranomaisrekistereihin. Lisäksi turvallisuusselvitystä tehtäessä voitaisiin, 8 §:n 3 momentissa säädettyihin rajoituksiin, käyttää suojelupoliisilla tai eräissä tapauksissa pääesikunnalla ”selvityksen kohteesta muutoin olevia tietoja”. Tällaisten tietojen käyttämismahdollisuus olisi perustuslain 10 §:ssä perusoikeutena turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ongelmallista, koska tiedot olisivat tietosuojavaltuutetunkin tarkastusoikeuden ulkopuolella ja tietojen luotettavuudesta ei olisi kaikissa tapauksissa täyttä varmuutta. Selvitysten kohteina olevien kansalaisten oikeusturvan kannalta ongelmallista olisi, että tällaisten ”toimivaltaisella viranomaisella jossain määrin sattumanvaraisesti” olevien ja alunperin muuhun tarkoitukseen tarkoitettujen tietojen perusteella muodostettaisiin käsitystä asianomaisten henkilöiden luotettavuudesta ja mahdollisesta uhkasta lain 2 §:ssä lueteltavien merkittävien turvallisuusintressien kannalta. Tällaisten tietojen käyttöedellytyksiä ja tietojen varmistamista tulisi lakiehdotuksen jatkovalmistelussa vielä selvittää (17/20/00).

### 5) Yksityiselämän suojasta toimeentulotukea haettaessa

Yksityiselämän suojasta oli kyse kantelukirjoituksessa, jonka mukaan sosiaaliviranomaisen vaatimus pankkitiliotteen liittämistä toimeentulotukihakemukseen loukkaa kansalaisen oikeutta yksityisyyteen. Ratkaisussa oli kyse toimeentulotukilain 17 §:n 1 momentin tulkinnasta. Säännöksen mukaan hakijan on annettava tuen myöntäjälle kaikki toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.

Oikeuskanslerin päätöksen mukaan säännös jättää sosiaaliviranomaisille harkintavaltaa etenkin, kun säännöksen perusteluissakaan ei ole tarkemmin mainittu, millaisia tietoja kyseiset välttämättömät tiedot voisivat olla. Koska toimeentulotuen luonne viimesijaisena tukimuotona edellyttää hakijan taloudellisen kokonaistilanteen selvittämistä ja koska salassapitosäännökset sinänsä suojaavat toimeentulotukiasiakkaan perusoikeutena turvattua yksityisyyttä, sosiaalivi-

ranomaisten menettely ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin (216/1/99).

### 6) Oppilaitoksen oppilaille järjestetyt huumetestit

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on erään omana aloitteena tutkitun asian yhteydessä todennut, että oppilaitoksen oppilaille järjestetyillä huumetesteillä puututaan perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja testillä saatujen tulosten käsittelyllä samoin perustuslailla suojattuun yksityiselämän suojaan. Testien suorittaminen on mahdollista vain, mikäli siihen saadaan testattavan aidosti vapaaehtoinen suostumus tai testeistä säädetään lailla. Tältä osin on kiinnitetty opetusministeriön huomiota huumetestejä koskevan lainsäädännön puuttumiseen. Ks. myös kohta 7.2.2.1.2. (8/50/00).

### *Sananvapaus*

### 7) Nimimerkkikirjoittelun rajoittamista koskeva viranomaisen kirje

Oikeuskanslerin tietoon oli saatettu, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitus oli päätöksellään pyrkinyt rajoittamaan nimimerkkikirjoittelua paikallisessa lehdessä.

Hankitusta selvityksestä ilmeni hallituksen esittäneen lehdelle toiveen, että lehdessä edellytettäisiin nimellä esiintymistä tapauksissa, joissa sairaanhoitopiiriä vastaan esitetään rajuja, henkilöihin kohdistuvia väitteitä.

Lehdelle lähetetystä kirjeestä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ilmennyt suoraan eikä edes välillisesti mitään sellaista, mitä olisi voitu pitää sananvapauden rajoittamiseen tähtävänä menettelynä. Kyse oli ollut lähinnä lehden toimitukselle rakentavassa tarkoituksessa lähetetystä mielipiteenilmaisusta, johon myös viranomaisella on Suomen perustuslain 12 §:n perusteella oikeus (434/1/00).

### 8) Teleliittymäsopimuksen ehdot ja sananvapaus

Oikeuskansleri on arvioinut teleliittymäsopimuksen ehtoja perusoikeusnäkökulmasta. Telepalvelujen käyttö on tulkittavissa sananvapauden piiriin kuuluvaksi perusoikeudeksi. Kysymys on sellaisesta kuluttajille tarjottavasta vält-

tämättömyyspalvelusta, jota ilman nyky-yhteiskunnassa on vaikea kohtuudella tulla toimeen. Palvelun järjestämisestä kieltäytymisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Luottotappion välttämiseen tähtäävät varokeinot eivät saa olla ylimitoitettuja, niin että ne tosiasiallisesti estävät ihmisiä saamasta perusoikeussuojan kannalta välttämättömiksi katsottavia yleisiä telepalveluja. Teleyrityksiä ei voida toisaalta voimassa olevien säännösten perusteella velvoittaa tarjoamaan telepalveluja ilman vakuutta tai ennakkomaksua tapauksissa, joissa on varteenotettava mahdollisuus siihen, ettei palvelun käyttäjä tule täyttämään vastasuoritusvelvollisuuttaan (44/1/00).

### *Sivistykselliset oikeudet*

### 9) Kyläkoulujen lakkauttamisten vaikutus perusoikeuksiin

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 16 §:n nojalla jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeuskansleri on tarkastellut kyläkoulujen lakkauttamisten vaikutuksia perusoikeuksiin erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuilla alueilla. Oikeuskansleri on edellyttänyt, että kunnat ottavat itsehallintonsa nojalla tapahtuvassa kyläkoulujen lakkauttamista ja koulumatkojen järjestelyä koskevassa päätöksenteossaan huomioon lasten perusoikeudet, niin etteivät opetusjärjestelyt ylipitkien koulumatkojen johdosta loukkaa ihmisten yhdenvertaisuutta ja oikeutta opetuspalveluihin. Koulumatkojen enimmäisajoista on säädetty perusopetuslaissa. Sen mukaan, lapsen iästä riippuen, päivittäinen koulumatka ei saa ylittää kahta ja puolta tai kolmea tuntia. Näinkin pitkää matkaa voidaan pitää koululaiselle rasittavana. Olisikin arvioitava, toteutuuko tällöin perusoikeus opetukseen siten, että se sisältää aidon mahdollisuuden saada opetusta ja kehittää itseään, vai vievätkö päivittäiset pitkät koulumatkat koululaisen voimia niin, ettei oikeus opetukseen voi toteutua.

Oikeuskansleri on edellyttänyt, että lääninhallitukset, opetushallitus ja opetusministeriö pitävät lakisääteisten velvoitteidensa mukaisesti silmällä ja arvioivat oppilaiden koulutuksellisten oikeuksien sekä opetustoimen peruspalvelujen

toteutumista. Jos oppilaiden oikeusturva ja perusoikeudet koulujen lakkauttamisten takia vaarantuvat, tulee asiassa ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimenpiteisiin. Oikeuskanslerin päätös kokonaisuudessaan on jaksossa 9. s. 155. (40/51/98).

### 10) Valintakokeesta vapauttaminen

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan asettaman erityissäännön mukaan Suomessa ylioppilastutkinnon ja Ruotsissa oikeustieteen kandidaatin tutkintoa vastaavan tutkinnon suorittanut sai aloittaa OTK-tutkinnon suorittamisen osallistumatta valintakokeeseen. Kantelun mukaan menettely loukkasi sekä Suomea että Euroopan unionin yhdenvertaisuusperiaatetta.

Yliopiston selvityksen mukaan säännön taustalla on Suomen perustuslain 17 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä sekä yliopistolain 26 §:ssä julkiselle vallalle ja eritoten Helsingin yliopistolle säädettyjen velvoitteiden toteuttaminen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön viitaten, että ruotsinkielisten palvelujen turvaamistavoite on perustuslain 6 §:n 1 momentin muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamaan oikeuttavan varauman tarkoittama hyväksyttävä syy. Nyt puheena olevan säännön asettamisessa oli puolestaan kyse sellaisesta yliopiston tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvasta päätöksenteosta, jolla edellä todettuja velvoitteita pyrittiin käytännössä toteuttamaan.

Siltä osin kuin kirjoituksessa arvosteltiin erityissääntöä Euroopan yhteisön yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, ratkaisussa katsottiin, että Euroopan yhteisön oikeuden tulkinta on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asia. Oikeuskansleri voi valvontavallallaan puuttua vain tapauksiin, joissa kansalliset viranomaiset ovat selvästi menetelleet Euroopan yhteisön oikeuden vastaisesti. Ks. myös jakso 6.5.2.

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tiedekuntaneuvosto on 25.1.2001 tekemällä päätöksellä poistanut kantelussa tarkoitettua erityissäännöksen (333/1/00).

### 11) Opintotukilain takaisinperintäsäännösten suhde perusoikeuksiin

Opintotukilain mukaisen opintorahan ja lais-

sa säädettyjen muiden taloudellisten etuuksien tarkoituksena on turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada laissa säädetyn perusopetuksen jälkeistä opetusta ja mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kysymys on perustuslain 16 §:ssä perusoikeutena turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisesta. Perustuslain 16 §:ssä asetetaan hallintoviranomaisiin ja myös lainsäätäjään kohdistuva yleinen toimintavelvollisuus huolehtia siitä, että varattomuus ei estä lainkohdassa tarkoitettua opetuksen saamista. Opintotukietuuksien määrää koskevien säännösten lisäksi myös lain toimeenpanoa koskevien säännösten on oltava sellaisia, että lain käytännön soveltamistilanteissa jotkin opiskelijaryhmät eivät joudu erilaiseen asemaan tai jää joltakin osin perustoimeentuloturvan ulkopuolelle.

Opintotukilaisissa on säännökset opiskelijan omasta tuloseurannasta ja liikaa nostetun opintotuen takaisin maksusta saman vuoden aikana. Näin menettelemällä opiskelija voi säilyttää opintotukikuukautensa ja takaisinmaksu kohdistuu vain asianomaisten kuukausien opintotukiin. Opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisessa verotustietoihin perustuvassa takaisinperinnässä opintotuet katsotaan sitävastoin täysimääräisesti tulosidonnaisiksi, jolloin takaisin perittävä määrä on huomattavasti suurempi.

Koska kaikilla opiskelijoilla on lain mukainen mahdollisuus menellä lain pääsäännöksi tarkoitettulla tavalla ja näin välttyä taloudellisesti huomattavasti ankarammalta jälkikäteiseltä takaisinperintämenettelyltä, opintotukilain 27 §:n 4 momentin takaisinperintäsäännös ei menettelyllisenä säännöksenä loukannut opiskelijoiden perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua yhtäläistä mahdollisuutta saada opetusta ja koulutusta varattomuuden sen estämättä (219/1/00).

### *Lapsen oikeudet*

### 12) Henkilötuntemerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta

Kantelussa oli kerrottu, että poliisi oli esitutkinnan yhteydessä kuulustellut alle 15-vuotiaita lapsia epäiltyinä kotirauhan rikkomisesta. Samalla kuulustelluilta oli otettu henkilötuntemerkit, jotka oli syötetty poliisiin ATK:lla olevaan rekisteriin. Tuntemerkkien ottamisen oli ilmoitettu olevan pakollista. Kantelun mukaan poliisin toiminta ei voinut olla sopusoinnussa pakko-



keinolain säännösten kanssa, perus- ja ihmisoikeussäännöksistä puhumattakaan.

Poliisin antaman selvityksen mukaan esitutkinnaassa oli toimittu voimassa olevien säännösten ja sisäasiainministeriön 28.10.1994 antaman yleisohjeen dnro 21/011/94 mukaan. Poliisilla oli lisäksi ollut samaan aikaan tutkittavana useita rikosilmoituksia asiaan osaltaan liittyvistä tapahtumista, joissa oli ollut kysymys mm. virkamiesten väkivaltaisista vastustamisista. Menettelyään poliisi oli perustellut myös rikosten selvittämisenintressillä.

Poliisin menettelyä koskevassa päätöksessään apulaisoikeuskansleri on arvioinut, että huolimatta rikosten selvittämisenintressin tärkeydestä, lapsen etuun ja oikeusturvaan liittyvät näkökohdat ovat painokkaampia. Ne on siten kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen ja lapsisopimuksen määräysten perusteella asetettava etusijalle tämänkaltaisia kysymyksiä ratkaistaessa. Sen vuoksi alle 15-vuotiaasta rikokseen syylliseksi epäilystä lapsesta ei tulisi esitutkinnaan yhteydessä ottaa henkilötuntemerkkejä eikä ainakaan rekisteröidä niitä poliisin tietojärjestelmiin. Kansallisesta lainsäädännöstämme ei kuitenkaan löydy säännöksiä, jotka riittävän yksiselitteisellä tavalla ohjaisivat kyseisen ristiriidan ratkaisemista. Asiassa on tehty esitys sisäasiainministeriölle (411/1/98).

*Oikeus lähteä maasta*

### 13) Passilain esteellisyysperusteet

Ulkoasiainministeriön oikeudellinen osasto oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa passilain 9 §:n 1 momentissa (14/1998) luetelluista passin saamista koskevista esteellisyysperusteista.

Lausunnossaan ulkoasiainministeriölle oikeuskansleri on todennut, että hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin kuuluvan 7 §:n (969/1995) 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseksi. Rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla.

Lausunnossa on vielä todettu, että kun asiassa on kysymys hallitusmuodon 7 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvatusta oikeudesta, asiaa kos-

kevien rajoitussäännösten tulee riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia niin, ettei niiden oikean sisällön selvittäminen saisi olla eri viranomaisten toisistaan mahdollisesti eriävien tulkintojen varassa. Oikeuskansleri on lähettänyt jäljennöksen lausunnostaan sisäasiainministeriölle tiedoksi ja samalla esittänyt, että ministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin sen arvioimiseksi, onko asiassa aihetta passilain säännösten sanamuodon tarkistamiseen. Ks. myös kohta 2.5.5. (18/20/99).

*Oikeudenmukainen oikeudenkäynti*

### 14) Perusoikeuksien soveltaminen tuomioistuinkäytännössä

Hovioikeuksien vuodelta 1999 toimittamien tarkastuskertomusten johdosta lähettämässään vastauksissa apulaisoikeuskansleri on todennut, että hovioikeuden tarkastuskertomuksessa tulee joko yleisesti tai käräjäoikeuskohtaisesti selostaa 1.3.2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain (731/1999) 2 luvussa tarkoitettujen perusoikeuksien soveltamista tuomioistuinkäytännössä (dnro 4/31/00 ym.).

### 15) Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Apulaisoikeuskansleri on kolmessa eri ratkaisussa puuttunut riita-asian viipymiseen tuomioistuimessa. Kahdessa tapauksista asian käsittely oli vastaajan vastauksen saapumisen jälkeen pysähtynyt, toisessa yli kahdeksi ja toisessa yli neljäksi vuodeksi. Kolmannessa tapauksessa käräjätuomari ei ollut ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin hovioikeuden käräjäoikeuteen palauttaman asian käsittelemiseksi niitten yli kahden vuoden aikana, jona asia oli jaettu hänen käsiteltäväkseen.

Kaikissa kolmessa tapauksessa asian käsitteilyn viivästyminen oli johtunut lähinnä käräjätuomarin muusta jutturuuhkasta. Riita-asian osapuolilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa käräjäoikeuden jutturuuhkaan. Asian käsittelyn pysähtymistä vuosiksi on pidetty asian osapuolten oikeusturvan kannalta kohtuuttomana. Hovioikeuden palauttaman asian osalta merkitystä on ollut myös sillä seikalla, että palauttaminen on johtunut lähinnä oikeuslaitoksen, ei osapuolten toimenpiteistä. Ks. myös kohdat 4.2.3.2. ja 3. sekä 4.2.4.6. (474/1/99, 1 ja 2/50/00).

### 16) Valitusten käsittelyajasta perusoikeussääntönsä kannalta

Kahdessa kantelussa oli ollut kysymys valitusten pitkistä käsittelyajoista kuluttajavalituslautakunnassa. Apulaisoikeuskansleri on saattanut kauppa- ja teollisuusministeriölle ja kuluttajavalituslautakunnalle tiedoksi, että valitusten pitkäikäisy keskimääräinen käsittelyaika merkitsi sitä, että lukuisat valitukset saavat osakseen niin pitkän käsittelyajan, että tilannetta ei voida pitää Suomen perustuslain 21 §:n joutuisuussääntönsä mukaisena.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 6.8.1.2. (1111/1/99 ja 2/1/00).

### 17) Tuomarin esteellisyys

Apulaisoikeuskansleri on kahdessa ratkaisussaan ottanut kantaa rikosilmoituksen vaikutuksesta tuomarin esteellisyyteen. Toisessa niistä asianosainen oli tehnyt istuntokäsittelyn jälkeen mutta ennen päätöksen antamista poliisille tutkintapyyntönsä kärkeäjätuomarin menettelystä sivuväliintulon hyväksymistä ja ulosottovalitusta koskeneessa asiassa. Rikosilmoitus oli saatettu ennen päätöksen antamista myös käräjäoikeuden tietoon katsoen, että käräjätuomari oli jäävä asiassa rikosilmoituksen vuoksi, mutta käräjäoikeuden mukaan käräjätuomari ei ollut esteellinen ratkaisemaan asiaa.

Toisessa tapauksessa käräjätuomarilla ei ollut tietoa hänestä tehdystä rikosilmoituksesta ratkaisuja tehdessään. Hovioikeuden mukaan käräjätuomari ei ollut ollut esteellinen käsittelemään asiaa.

Ratkaisuissaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että oikeuskanslerinvirastossa muodostuneen käytännön mukaan kantelun tekeminen laillisuusvalvojalle ei vielä sinänsä tee kantelun kohteena olevaa tuomaria esteelliseksi käsittelemään ja ratkaisemaan kantelijan asiaa tuomioistuimissa. Sen sijaan rikosilmoituksen tekeminen tuomarista, jos haastehakemus on annettu hänelle tiedoksi, muodostaa esteellisyyden. Ks. myös kohdat 4.2.5.2. ja 3. (13 ja 18/31/99).

### 18) Hovioikeuden perusteluvelvollisuus

Ositus sopimuksen kohtuullistamista koskeneessa asiassa oli käräjäoikeudessa esitetty puoli-

soiden tuloista erilaista näyttöä. Käräjäoikeuden tuomion perustana olleelle laskelmalle ei kuitenkaan ollut löydettävissä perusteita. Hovioikeus oli tuomiossaan viitannut käräjäoikeudessa esitettyyn asiakirjanäyttöön todeten lopputulosta muuttamatta, että kantajan tulot olivat olleet noin puolitoistakertaiset vastaajan tuloihin nähden.

Apulaisoikeuskansleri saattoi perustuslain 21 §:n 2 momenttiin viitaten käsityksensä hovioikeuden tietoon, että sen olisi yleisluonteisen käräjäoikeudessa esitettyyn asiakirjanäyttöön viittaamisen sijasta tullut tarkemmin yksilöidä, mihin asiakirjoihin ja päätelyyn se oli tuomionsa perustanut. Ks. myös kohdat 4.2.3.5. ja 4.2.4.2. (22/31/99).

### *Hyvän hallinnon takeet*

### 19) Esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä

Kantelukirjoituksessa todettiin muun muassa, että kantelijan työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyyn osallistunut esittelijä oli ollut esteellinen käsittelemään oikaisuvaatimusta päätöksestä, jonka valmisteluun tämä oli itse osallistunut.

Valtiokonttorin työjärjestykseen perustunut järjestely korosti apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan alkuperäisen eläkepäätöksen tekemiseen osallistuneen virkamiehen tapauskohtaista asiantuntemusta. Sillä, ettei oikaisumenettely aiheuttanut normaalin valitusmahdollisuuden menettämistä, oli merkitystä arvioitaessa Valtiokonttorin menettelyä hyvän hallinnon vaatimusten ja kansalaisen oikeusturvan kannalta.

Arvioitaessa suhtautumista valituksessa esitettyihin vaatimuksiin kyse on Valtiokonttorin kannalta tarkasteltuna ollut sellaisesta saman asian jatkokäsittelystä, joka ei nykyisten esteellisyyssääntösten tulkintojen mukaan automaattisesti aiheuta esteellisyyttä. Kansalaisen oikeusturva ja puolueettomaan päätöksentekoon liittyvät oikeussuojaodotukset eivät olleet objektiivisesti arvioiden vaarantuneet myöskään puheena olevassa yksittäistapauksessa. Ks. myös kohta 6.4.3.2. (1142/1/98).

### 20) Asianosaisen kuuleminen

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikkö ei ollut varannut kalastusaluksen omis-

tajalle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen aluksen poistamista kalastusalusrekisteristä, vaikka maa- ja metsätalousministeriön kalataloutta koskevista rekistereistä annetun päätöksen säännöksen mukaan näin olisi pitänyt menetellä. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan asianosaisen kuuleminen on pääsääntö ja ensisijainen menettelytapa. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen huomiota kiinnitettiin asianosaisen kuulemista koskevien säännösten soveltamiseen (115/1/99).

#### **21) Sähköisestä asioinnista viranomaisen kanssa**

Viivästynttä sähköpostiviestiä ulkomailla koskevan kantelun johdosta oikeuskansleri on todennut käsityksensä toisaalta, että suurlähetystö ei ollut viivytellyt vastaamisessa ja että sähköpostiviestin viranomaiselle lähettävä toimii

omalla vastuullaan. Toisaalta viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa. Oikeuskansleri on pitänyt tärkeänä, että ulkoasiainministeriö tässä suhteessa tekee parhaansa niin että kantelusta ilmenevää viivästymistä ei pääse tapahtumaan ainakaan ministeriön omissa sähköisissä tiedonsiirtomenetelmissä olevien häiriöiden tai puutteiden vuoksi (326/1/99).

#### **22) Kysymys patenttihakemuksen joutuisasta käsittelystä**

Tapauksessa patenttihakemuksen käsittelyn voitiin katsoa viivästyneen. Patenti- ja rekisterihallitukselleesitetty hakemuksen käsittelyn kiihdyttämistä ja ratkaisemista joutuisasti. Ks. kohta 6.8.1.1. (116/1/99).

## 4. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta

### 4.1. Yleiskatsaus

#### 4.1.1. Kantelut

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toiminnan laillisuutta tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Vuonna 2000 oikeuskanslerille tehtiin 162 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 24 kantelua ja erityistuomioistuinten osalta 30 kantelua. Kaikkia tuomioistuintyyppisiä koskeneiden kantelujen kokonaisuus on pysynyt jokseenkin ennallaan edellisestä vuoteen verrattuna.

Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain mukaan riippumattomat tuomioistuimet. Sen vuoksi niiden lainkäyttötoiminnan valvonta muodostuu käytännössä suppeammaksi kuin hallintotoimintaan kohdistuva. Tuomioistuinten lainkäyttöön kohdistuvassa valvonnassa oikeuskansleri voi puuttua yleensä vain menettelyä koskeviin virheisiin sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan. Mikäli lainkäytössä havaitaan yleisiä epäkohtia, niiden korjaamiseksi tehdään lainsäädäntöesitys.

Oikeuskansleri puuttuu tuomioistuinlaitoksen kohdalla sellaisiin oikeudenkäyntiongelmiin, jotka loukkaavat ihmisten oikeusturvaa. Tyypillinen tapaus on asioiden viipyminen. Myös muut menettelyyn liittyvät seikat, kuten tuomion perustelemisen ja esteellisyyksymykset, ovat antaneet aiheita toimenpiteisiin. Oikeuskanslerille tehdyissä tämän jakson alaan kuuluvissa kanteluissa on ollut kysymys erilaatuisista asioista, pääasiassa tuomioistuinten ratkaisujen sisällöstä sekä oikeudenkäyntimenettelystä.

Viime vuonna sovellettiin ensimmäisen kerran kokonaisen vuoden ajan uutta hallinto-oikeuslakia. Hallintotuomioistuinten toiminta on 1.11.1999 voimaan tulleella hallinto-oikeuslailla (430/1999) järjestetty uudella tavalla niin, että aikaisemmista läänioikeuksista on muodostettu kahdeksan hallinto-oikeutta ja vesiyläoikeus on yhdistetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Lain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkai-

see ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa.

Maoikeuksien lakkauttamista erityistuomioistuimina koskeva laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta (1180/2000) tulee voimaan 1.3.2001. Niiden tehtävät siirtyvät nimenyllle kärjäoikeuksille.

Kuvasta 4 ilmenee tuomioistuimiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärien kehitys 1998-2000.

#### 4.1.2. Tarkastustoimi

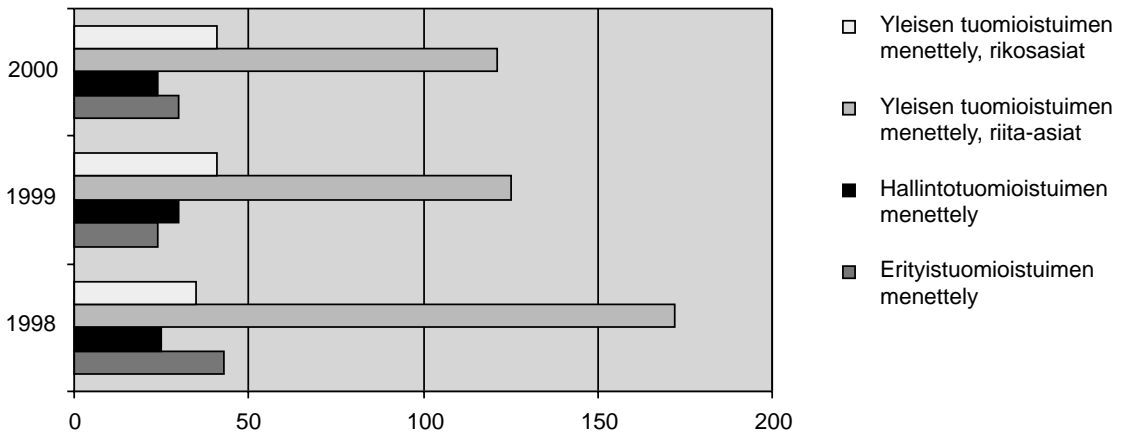
Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta suoritettu tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on tapahtunut tarkastamalla niiden rikosasioissa antamia tuomioita. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) nojalla oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerin antamien ohjeiden mukaisesti kuukausittain tarkastettaviksi jäljennökset saamistaan päätösilmoituksista. Apulaisoikeuskanslerin 29.2.2000 antaman tarkastussuunnitelman mukaan oikeusrekisterikeskukselle on ilmoitettu, että sen tulee vuoden 2000 osalta noudattaa sille ohjeeksi ilmoitettua muutettua päätösilmoitusten lähettämisyjärjestystä.

Vuonna 2000 oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin tarkastettavaksi vankeusrangaistuksia koskevia päätösilmoituksia 7 275 kappaletta. Havaitut virheet ovat antaneet aiheita huomautuksiin ja käsitysten lausumisiin. Toimenpiteet ilmenevät tarkemmin jaksosta 4.3.

Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeudet toimittavat oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaaliensa laatimat tarkastuskertomukset ja ilmoittavat lisäksi tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Hovioikeuksien osuutta alioikeuksien tarkastamisessa ja valvonnassa on erityisesti painotettu. Hovioikeudet ovat lähettäneet oikeuskanslerille kertomukset vuonna 1999 suoritetuista kärjäoikeuksien tarkastuksista.

Kuva 4.

## Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 1998—2000



Apulaisoikeuskansleri on hovioikeuksille lähettämässään vastauksissa todennut, että laillisuusvalvontaviranomaisena oikeuskansleri tarvitsee tietoa uusien lakien toimivuudesta käytännössä. Tämän vuoksi hovioikeuden tarkastuskertomuksessa tulee joko yleisesti tai kärjäoikeuskohtaisesti selostaa 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain (731/1999) 2 luvussa tarkoitettujen perusoikeuksien soveltamista tuomioistuintäytäntössä, rikoslain 7 luvun (751/1997) muutoksen vaikutuksia ja holhousasioiden maistraateille siirtämisen toteutumista. Lisäksi kertomuksessa tulisi käsitellä eri kärjäoikeuksien menettelytapoja mm. juttujen vireille tuloa, asianosaisten haastamisessa ja erityisesti asioiden käsittelyn kestosta (dnro 4/31/00 ym.).

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri sekä 10 muuta oikeuskanslerinviraston virkamiestä tutustuivat 8.2.2000 Vantaan kärjäoikeuteen ja 14.3.2000 Helsingin hovioikeuteen. Vantaan kärjäoikeudessa laamanni Lauri Melander selosti ensin kärjäoikeuden toimintaa, minkä jälkeen seurattiin uuden rikosprosessilain (689/1997) mukaista asian käsittelyä kärjäoikeudessa. Puheenjohtajana käsiteltävänä olleessa asiassa toimi kärjätuomari Tuomas Nurmi.

Helsingin hovioikeudessa tutustuttiin ensin hovioikeuden tiloihin, minkä jälkeen hovioikeuden presidentti Olli Huopaniemi kertoi rikosasi-

oiden käsittelystä muutoksenhakuasteessa. Samoin presidentti selosti hovioikeuden oikeudenkäyntimenettelyä koskeneen työryhmän mietintöä, jossa oli pohdittu parin vuoden takaisen hovioikeusuudistuksen (165/1998) vaikutuksia. Lopuksi seurattiin erään rikosasian pääkäsitellyä hovioikeudessa. Puheenjohtajana käsiteltävänä olleessa asiassa toimi hovioikeudenlaamanni Varpu Lahti.

Apulaisoikeuskansleri on tarkastuskäyntiensä yhteydessä käynyt 6 kärjäoikeudessa.

#### 4.1.3. Tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoiminnassa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syyteharkinnan suorittaminen epäiltyä tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa kuuluu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtakunnansyyttäjänviraston valtion-syyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti syytteen ajaminen oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräyksen perusteella.

Muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian kä-

sittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten (165/1998) voimaan tullessa hovioikeuden ensiasteena käsiteltävien rikosasioiden osalta tulivat sovellettaviksi käräjäoikeuskäsittelyä vastaavat säännökset. Kirjallinen menettely virkasyyteasioissa tulee kenties olemaan vähäisempää kuin aikaisemmin, joskin selvät ja riidattomat ensimmäisen asteen virkarikosasiat käsiteltäneen hovioikeudessa edelleen yksinomaan kirjallisesti.

Tuomareiden virkasyyteasioiden oikeuspaikkasäännökset on uudistettu 1.12.2000 lukien. Siten hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena käsittelee sen alaisten käräjäoikeuksien tuomareiden ja muiden tuomioistuinelaitoksen virkamiesten virkarikoksia. Samoin lautamiestä syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Hovioikeuden kansliapäällikköä ja esittelijöitä syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa, kun taas vastaavia Helsingin hovioikeuden virkamiehiä syytetään virkarikoksesta Turun hovioikeudessa. Hovioikeuden presidentin tai sen jäsenen virkasyyteasiat käsitellään korkeimmassa oikeudessa. Korkeimman oikeuden esittelijää koskevat virkasyyteasiat puolestaan käsitellään Helsingin hovioikeudessa.

Apulaisoikeuskansleri oli tuomareiden virkarikosasioiden erityisyyttäjänä kirjeessään 17.6.1999 (ks. oikeuskanslerin kertomus 1999 s. 57—58) sisäasiainministeriölle katsonut, että poliisin ilmoitusvelvollisuus tuomareiden tekemiksi epäiltyjen virkarikosasioiden osalta olisi parasta järjestää siten, että oikeuskanslerinvirastoon ilmoitettaisiin aina tällaisesta tutkittavaksi tulleesta asiasta. Ilmoitus tehdään toimittamalla oikeuskanslerinvirastoon rikosilmoituksen jäljennös tai muu selostus asiasta telekopiona tai kirjeitse. Ilmoitus tuli tehdä heti, kun poliisi oli saanut tiedon asiasta. Tutkintatoimia saattoi jatkaa, jollei siihen estettä ilmene.

Sisäasiainministeriö on 23.5.2000 päivätyllä kirjeellään lähettänyt apulaisoikeuskanslerin kirjeen poliisin lääninjohtoille tiedoksi ja noudattavaksi.

Valtakunnansyyttäjä puolestaan on 17.5.2000 syyttäjäille antamassaan ohjeessa VKS:2000:6 tuomareiden tekemiksi epäiltyjen virkarikosasioiden osalta todennut, että valtakunnansyyttäjän, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken on sovittu, että myös syyttäjät tekevät ilmoituksen oikeuskanslerinvirastoon, jos sanotunlainen asia tai sellaista koskeva ilmoitus saapuu syyttäjälle. Jos tuomarin epäilty virkarikos liittyy asiaan, joka muuten on jo oikeusasiamiehen luona vireillä ja tämä seikka on yleisen syyttäjän

tiedossa, ilmoitus tuomaria koskevasta virkarikoksepäilystä on kuitenkin tehtävä oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin sijasta.

#### 4.1.4. TuomioistuINVALVONNASSA NOUDATETTAVA MENETTELY

Tuomioistuihin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä noudatetaan samaa menettelytapaa kuin yleensäkin virkamiehiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä (ks. oikeuskanslerin kertomus 1999 s. 78—79). Alustavan kanteluun perehtymisen jälkeen selvitetään kysymys tarpeellisen selvityksen hankkimisesta ja asianmukaiselle välitömmelle lähettämistä. Selitys taas vaaditaan viranomaiselta/virkamieheltä silloin kun alustavan selvityksen mukaan hänen voidaan epäillä menettelynsä ilmeisen virheelliseksi. Mikäli saatu selvitys osoittautuu puutteelliseksi, asiassa voidaan vielä vaatia lisäselvitystä tai asiakirjojen täydentämistä. Tämän jälkeen kantelijalle varataan vielä tilaisuus antaa asiassa vastineensa, jollei se ole ilmeisen tarpeeton. Asiassa annettusta ratkaisusta lähetetään jäljennös asianomaiselle hovioikeudelle tiedoksi.

Jos katsotaan laillisuusvalvonnan reaktiokeino riittäviksi tai jos asia ei anna aiheutta toimenpiteisiin, asia voidaan ratkaista kirjallisen aineiston perusteella. Virkasyytteen nostaminen kuitenkin edellyttää nykyisen rikosoikeudenkäyntilain mukaan yleensä esitutkinnan toimittamista, minkä tavallisimmin suorittaa keskusrikospoliisi.

Päätösilmoituksia tarkastettaessa ns. pikkuvirheitä sisältävät päätösilmoitukset samoin kuin virheettömät päätösilmoituksetkin hävitetään. Hankitusta asiakirjaselvityksestä voi myös ilmetä, ettei asiassa ole perusteita minkäänlaisiin toimenpiteisiin. Jos toimenpiteenä on vähintään huomautus, siitä lähetetään tieto asianomaiselle hovioikeudelle.

## 4.2. Tuomioistuihin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet

### 4.2.1. Virkasyyteasiat

#### Virkarikosasian käsittely korkeimmassa oikeudessa

Asianosaiset olivat kanteluna saattaneet oikeuskanslerin tietoon, että he olivat jättäneet

korkeimmalle oikeudelle haastehakemuksen virka-aseman väärinkäyttämistä ynnä muuta koskevassa asiassa. Siinä oli vaadittu hovioikeuden jäsenille ja esittelijälle rangaistusta virkarikoksista hovioikeuden antaman tuomion johdosta. Korkein oikeus oli välipäätöksellään pyytänyt vastausta syytettäviksi nimetyiltä henkilöiltä. Mitään oikeudenkäyntiä ei kantelun mukaan synny, jolle vastaajia haasteta tuomioistuimeen vastaamaan heitä vastaan nostettuihin syytteisiin. Oikeudenkäyntiä ei myöskään voi hoitaa kantajan taholta, ellei siinä järjestetä ainuttakaan suullista käsittelyä. Laki korkeimmasta oikeudesta rajaa virkarikosasian oikeudenkäynnin hovioikeuden virkamiestä vastaan yhteen oikeusasteeseen. Korkeimman oikeuden tähänastisen menettelyn valossa oli pelättävissä, ettei kantelijoille suotaisi mahdollisuutta edes tähän.

Korkein oikeus on lausunut asiassa antamassaan tuomiossa vastaajien haastamisen osalta, että menettelystä korkeimman oikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemissä rikosasioissa ei ole laissa säännöksiä. Näissä asioissa noudatettava menettely korkeimmassa oikeudessa perustuu vakiintuneeseen käytäntöön ja vastaa hovioikeudessa ennen oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta annetun lain (165/1998) voimaantuloa 1.5.1998 virkarikosasioissa noudatettua menettelyä. Tämän mukaan tuomareita vastaan ajetus virkarikosasia käynnistetään tuomioistuimen kirjaamoon toimitetulla kirjallisella virkarikossyytteellä. Syytteen johdosta vastaajilta pyydetään kirjallinen vastaus haastetta antamatta. Haasteen antamista tai haasteen tiedoksiantoa ei näissä asioissa ole pidetty virkarikoksesta tuomitsemisen edellytyksenä.

Suullista käsittelyä koskevan pyynnön osalta korkein oikeus on lausunut, että tuomareita vastaan ajetuissa virkarikosasioissa ei suullista käsittelyä yleensä ole korkeimmassa oikeudessa tai hovioikeuksissa toimitettu. Asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta annetusta hallituksen esityksestä (HE33/1997) ilmenee, että hovioikeus voi 1.5.1998 voimaan tulleiden säännösten mukaan edelleen jättää suullisen käsittelyn toimittamatta eräissä selaisissakin tapauksissa, joissa tuomarin todetaan syyllistyneen virkavelvollisuuksiensa vastaiseen menettelyyn ja hänet tuomitaan rangaistukseen. Suullisen käsittelyn toimittamisen tarpeellisuutta korkeimmassa oikeudessa oli ollut arvioitava sen perusteella, voiko asiassa nimettyjen todistajien ja asianosaisten kuuleminen tarjota sellaista selvitystä, jolla voisi asiaa ratkaista ollen mer-

kitystä. Nimettyjen todistajien ja asianosaisten kuuleminen eivät voineet tässä tapauksessa tarjota asian ratkaisemisen kannalta merkityksellistä näyttöä.

Korkein oikeus oli katsonut, ettei haasteen antaminen asiassa ollut tarpeen, kun vastaajia voitiin asianmukaisesti kuulla myös muulla tavoin. Korkein oikeus oli hylännyt myös suullisen käsittelyn toimittamista koskevan pyynnön aiheettomana. Apulaisoikeuskansleri on katsonut, että korkein oikeus, jonka käytettävissä on ollut pääjutussa kertynyt alempien tuomioistuinten oikeudenkäyntiaineisto, oli tuomiossaan perustellut noudattamansa menettelyn. Korkeimman oikeuden perusteluja on pidettävä asianmukaisina. Korkein oikeus ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa kieltäytyessään antamasta pyydettyä haastetta ja hylätessään suullisen käsittelyn toimittamista koskevan pyynnön (510/1/00).

#### 4.2.2. Esitykset

##### 1) Rikoslain 7 luvun 7 §:n kumoamisen vaikutuksista

Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 1997 (s. 69—70) on kokonaisuudessaan apulaisoikeuskanslerin 13.11.1997 oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle osoittama kirje dnro 29/51/97, jossa hän on pyytänyt seurantatietoja rikoslain 7 luvun 7 §:n (697/1991) kumoamisen vaikutuksista vuoden 1998 ajalta.

Vankiloista saadun selvityksen perusteella ja omana käsityksenään vankeinhoito-osasto on todennut 17.2.1999 päivättyssä selvityksessään dnro 2/311/97 muun muassa, että sellaisissa harvinaisiksi jääneissä tapauksissa, joissa rikoslain 7 luvun 6 §:n mahdollisuutta rangaistuksen kohtuullistamiseksi ei ole käytetty, ei ole kuitenkaan todettu aiheutuneen ongelmia rangaistusten täytäntöönpanossa eivätkä ne ole antaneet aiheita enempiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin hovioikeuksien tarkastusviskaaleille lähettämässä muistiossa on todettu oikean ja kohtuullisen rangaistuskäytännön ylläpitämisen ja edistämisen puoltavan seurannan jatkamista. Tarkoituksenmukaista olisi, että hovioikeuksien tarkastusviskaalit voisivat käräjäoikeuksia tarkastaessaan keskustella asiasta käräjäoikeuksien tuomareiden kanssa. Tehdyistä havainnoista olisi tarkastusviskaaleille osoitetun muistion mukaan aiheellista tehdä

merkintä hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n 2 momentin mukaiseen tarkastuskertomukseen (2/21/99).

## 2) Riita-asioitten viipyminen käräjäoikeudessa

Helsingin hovioikeuden tarkastuskertomuksen 1.3.1999 johdosta selvitettiin eräitten kauan vireillä olleitten riita-asioitten viipymistä Helsingin käräjäoikeudessa.

Selvityksessä ilmeni, että asioitten viipyminen liittyy usein jonkin muun viranomaisen tehtävänä olevan ratkaisun odottamiseen tai siihen, että käsittelyssä odotetaan ylemmän oikeusasteen ratkaisua ns. pilottijutussa. Eräänä osapuolten oikeusturvan kannalta ongelmallisena seikkana pidettiin asioitten keskinäisen käsittelyjärjestyksen liian kaavamaisesta noudattamisesta, kun yksinkertaisen ja sinänsä käsittelykelpoisen asian käsittelyn esteenä on sellaisia laajoja riita-asioita, joitten käsittelyn voi jo ennakolta arvioida vievän kauan aikaa.

Helsingin hovioikeuden tarkastusviskaalia on pyydetty seuraamaan tutkittavana olleitten asioitten käsittelyä seuraavassa Helsingin käräjäoikeudessa pidettävässä tarkastuksessa (6/50/99).

## 3) Käräjäoikeuksien lautamiesten esteellisyyttä koskevista säännöksistä

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1999 (s.59) mainittu esitys käräjäoikeuksien lautamiesten esteellisyyttä koskevista säännöksistä otetaan oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan huomioon tuomarinvuorossa esteellisyyssäännösten muuttamisen yhteydessä. Hallituksen esitys eduskunnalle (78/2000vp) tuomarinvuorossa esteellisyyttä koskeva lainsäädännöksi on ollut eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä ja valiokunta on antanut asiaa koskevan mietintönsä 29.3.2001 (25/51/97).

### 4.2.3. Huomautukset

#### 1) Oikeudenkäyntiavustajan palkkion määrääminen

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätös 31.1.2000, dnro 580/1/98, on kokonaisuudessaan jaksossa 9 s. 151.

#### 2) Palautetun asian käsittely käräjäoikeudessa

Alkuperäinen haastehakemus oli tullut käräjäoikeudessa vireille 14.6.1996 ja käräjäoikeus oli antanut asiassa ratkaisun 25.10.1996. Hovioikeus oli päätöksellään 13.2.1997 palauttanut asian käräjäoikeudessa omasta aloitteesta uudelleen käsiteltäväksi. Käräjätuomari ei ollut ryhtynyt asian käsittelyä edellyttämiin toimiin, eikä käsittely siten ollut edennyt ennen kuin asia oli siirretty toiselle tuomarille 19.11.1999, eli yli kaksi vuotta hovioikeuden antaman asian uudelleen käsiteltäväksi palauttamista koskevan päätöksen jälkeen.

Hovioikeuden uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa asiaa ei voi käsittelyjärjestystä arvioitaessa rinnastaa sisääntulojärjestyksessä asiaan, jota koskeva haastehakemus tavanomaisessa järjestyksessä saapuu käräjäoikeuteen. Osapuolten kannalta palautettu asia on tullut vireille alkupe raisella haastehakemuksella ja sen palautuminen käräjäoikeuteen uuteen käsittelyyn johtuu oikeuslaitoksesta, ei osapuolten toimenpiteistä.

Käräjätuomaria on huomautettu virheellisestä menettelystä siltä osin, kuin asiaa ei ole hovioikeuden päätöksestä huolimatta otettu viipymättä käräjäoikeudessa uudelleen käsiteltäväksi (1/50/00).

#### 3) Riita-asian käsittelyn viipyminen käräjäoikeudessa

Vastaajan vastaus 9.12.1993 vireille tulleeseen riita-asiaan oli saapunut käräjäoikeuteen 6.3.1995. Käräjäoikeus oli kantajan asiamiehen kanssa käymässä keskustelussa ilmoittanut laativansa asiassa kirjallisen yhteenvedon. Yhteenvedo oli laadittu 24.11.1999, eli yli neljä vuotta vastaajan vastauksen saapumisen jälkeen. Jutun asiakirjoista tai annetuista selvityksistä ei ilmennyt mitään käräjäoikeuden valmistelutoimenpiteitä vastauksen saapumisen ja yhteenvedon laatimisen välisenä aikana.

Viivästyminen oli johtunut osin muitten, kii-reellisempänä pidettyjen asioitten käsittelystä ja osin siitä, että asian osapuolet olivat pysytelleet asiassa passiivisina. Kantajan peruutettua vaatimuksensa asia on sittemmin käräjäoikeudessa ratkaistu.

Käräjätuomaria on huomautettu virheellisestä menettelystä siltä osin, kuin asian käsittelyssä



on viivytelty osapuolten oikeusturvan kannalta kohtuuttoman pitkään (2/50/00).

#### 4) Virheellinen lainvoimaisuusmerkintä

Ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitua henkilöä koskevassa rikosasiassa oli tuomiolauselma kärjätuomarin lainvoimaisuusmerkinnällä varustettuna vapautettu tietojärjestelmään, vaikka tuomio ei ollutkaan lainvoimainen, eikä sitä niin ollen olisi saanut vielä silloin vapauttaa. Tuomiolauselman vapauttamisesta oli vastuussa kärjätuomari, jonka olisi tullut kärjäoikeudessa annettujen ohjeiden ja vakiintuneen menettelytavan mukaisesti ennen tuomiolauselman vapautettavaksi toimittamista varmistautua siitä, että tiedot olivat oikeassa muodossa tietojärjestelmässä.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, että kärjätuomari on huolimattomuudesta menetellyt asiassa virheellisesti, mutta hänen menettelystään ei ole kuitenkaan aiheutunut vapaudenmenetyksen muodossa vahinkoa tuomitulle. Kärjätuomari puolestaan on virheestä tiedon saatuaan heti oikaissut sen.

Kärjätuomarin menettely ei ole antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että häntä on vastaisen varalle huomautettu virheellisestä menettelystä tuomiolauselmaa täytettäessä ja vapautettaessa (327/1/99).

#### 5) Laskuvirhe tuomiota laadittaessa

Kärjätuomari oli ositussopimuksen kohtuullistamista koskeneessa asiassa laskenut tuomiota laatiessaan kantajan tulot yhteen niin, että ne olivat muodostuneet yli kaksinkertaisiksi vastaajan tuloihin nähden. Kärjäoikeudessa esitetyistä asiakirjoista ei ollut saatavissa perusteita kyseiselle lopputulokselle. Kärjätuomari oli vastaajan tiedustelujen johdosta todennut laskuvirheen tapahtuneen ja kehottanut tätä valittamaan hovioikeuteen.

Hovioikeus oli tuomion lopputulosta muuttamatta kuitenkin muuttanut perusteluja todeten kantajan tulojen olleen noin puolitoistakertaiset vastaajan tuloihin nähden. Päätöksessään apulaisoikeuskansleri huomautti kärjätuomaria vastaisen varalle virheellisestä menettelystä päätöksenteossa (hovioikeuden osalta, ks. kohta 4.2.4.2) (22/31/99).

#### 4.2.4. Käsitukset

##### 1) Hovioikeuden ratkaisukokoonpanon muuttamisesta

Kanteluun annetussa ratkaisussa on tarkasteltu hovioikeuden ratkaisukokoonpanon vaihtamiseen liittyviä kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt hovioikeuden huomiota työskentelyn järjestämiseen siten, että ratkaisukokoonpanon vaihtuminen voidaan jälkikäteen selvittää. Jäsenen vaihto tulee suorittaa niin ajoissa, että uudella jäsenellä on mahdollisuus ennakoita saada ratkaistavakseen tulevista asioista niiden laadun mukaanriittävä käsitys. Asioita voidaan hoitaa työjärjestyksen puitteissa joustavasti (401/1/00).

##### 2) Hovioikeuden perusteluvelvollisuus

A oli valittanut hovioikeuteen sillä perusteella, että kärjätuomari oli ositussopimuksen kohtuullistamista koskeneessa asiassa laskenut tuomiota laatiessaan B:n tulot yli kaksinkertaisiksi hänen tuloihinsa nähden, vaikkei lopputulokselle ollut saatavissa perusteita kärjäoikeuden valmisteluistunnoissa esitetyistä asiakirjoista.

Hovioikeus oli tuomionsa perusteluissa viitannut kärjäoikeudessa esitettyyn asiakirjanäyttöön todeten, että B:n tulot olivat olleet noin puolitoistakertaiset A:n tuloihin nähden. Hovioikeus ei kuitenkaan ollut muuttanut kärjäoikeuden tuomion lopputulosta.

Hovioikeuden menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään seuraavaa:

Hovioikeuden tutkintavallan osalta tapaukseen sovellettavaksi tulleen oikeudenkäymiskaaressen 26 luvun 11 a §:n (595/1993) 1 momentin mukaan hovioikeus ei ilman erityistä syytä tutki alioikeuden ratkaisun oikeellisuutta muulta kuin valituksessa ja vastauksessa ilmoitettujen perusteiden ja seikkojen osalta. Oikeudenkäymiskaaressen 17 luvun 2 §:n 1 momentin (571/1948) mukaan oikeuden tulee, harkittuaan huolellisesti kaikkia esiintulleita seikkoja, päättää, mitä asiassa on pidettävä totena.

Koska tuomiovaltaa käyttävät Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:n 3 momentin perusteella riippumattomat tuomioistuimet, oikeuskansleri ei voi valvontavallallaan puuttua tuomioistuinten suorittamaan näytön arviointiin. Tämän johdosta ei ole perusteita enemmältä arvioida A:n ja B:n tulojen lopullista oikeaa määrää tai niiden

keskinäisiä eroja taikka ylipäätään oikeudenkäynnin aineellisoikeudellista lainvoimaista lopputulosta. Lainvoimaisen tuomion voi purkaa vain korkein oikeus. A:lla on tältä osin käytettävänä, mikäli hän katsoo sen aiheelliseksi, oikeudenkäymiskaaren 31 luvun mukainen purkumenettely, jonka edellytyksistä säädetään tarkemmin sanotun luvun 7 §:ssä (109/1960).

Sen sijaan oikeuskansleri on perustuslain 108 §:n 1 momentin nojalla toimivaltainen valvomaan, että tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Kyse on menettelyllisen asianmukaisuuden valvomisesta. Jo hallitusmuodon 16 §:n (969/1995) 2 momentissa oli nykyisen perustuslain 21 §:n 2 momentin tavoin jokaiselle turvattu perusoikeutena oikeus saada asiassaan viranomaisilta perusteltu päätös. Hovioikeuden osalta arvioitavaksi jääkin, oliko se nyt puheena olevassa tapauksessa perustellut tuomionsa asianmukaisesti.

Jutun käsittelyyn sovellettavaksi tulleen oikeudenkäymiskaaren 24 luvun (1064/1991) 15 §:n mukaan tuomio on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Perusteluissa on myös selostettava, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näytämättä. Hovioikeuden tuomioita koskeneessa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 4 §:ssä oli säädetty, että ”jos vedotussa asiassa ylempi oikeus vahvistaa tuomion, niin älköön se entisiä perusteita kertoko, vaan julistakoon niiden nojalla tuomion hyväksi ja päteväksi”. Edelleen oli säädetty, että ”jos siellä on ilmestynyt muitakin perusteita, niin ne voidaan panna lisäksi”.

Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 15 §:n osalta on oikeudenkäymiskaaren muuttamista koskeneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 154/1990vp, s. 29—30) todettu muun muassa, että tuomion riittävän tarkka perusteleminen on tärkeää sen vuoksi, että asianosainen ymmärtää, miksi tuomioistuin on päätenyt tuomiosta ilmenevään ratkaisuun. Edelleen tuomion perusteleminen on tärkeää myös sen vuoksi, että siten voidaan välttää ratkaisun perustuminen ehkä ylimalkaiseen ja virheelliseen yleisnäkemykseen. Tuomion perusteleminen lisää hallituksen esityksen mukaan oikeusvarmuutta ja vahvistaa luottamusta tuomioistuinten työhön.

Perusteluista on hallituksen esityksen mukaan ilmevä, millä perusteella seikan, josta asianosaiset ovat olleet eri mieltä, on päätelty olevan olemassa. Jos päättely perustuu suoraan to-

disteluun, kuten asiakirjaan, joka välittömästi osoittaa tosiseikan olemassaolon, useimmiten viittaus todisteluun riittää. Tällöin riittää hallituksen esityksen mukaan maininta, että seikka käy ilmi esimerkiksi määrätystä asiakirjasta.

Hallituksen esityksessä on myös todettu, että tuomio olisi muutoinkin perusteltava niin yksityiskohtaisesti kuin asian merkitys ja riitaisuus vaativat. Jos asiassa on esitetty esimerkiksi risti-riitaista todistelua, tuomion perusteluissa on mainittava, mistä syystä jollekin todisteelle on annettu arvoa ja jollekin toiselle ei.

Nyt puheena olevassa asiassa on A:n ja B:n tulojen määrittäminen ollut keskeisessä asemassa oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta. Tällä on nyt merkitystä arvioitaessa hovioikeuden tuomion perusteluja, kun se oli lopputulosta muuttamatta muuttanut käräjäoikeuden tuomion perusteluja.

Käräjäoikeudessa oli tulojen osalta päädytty lopputulokseen, jonka mukaan B:n tulot olivat olleet yli kaksinkertaiset A:n tuloihin nähden. Tälle ei kuitenkaan ole käräjäoikeudessa esitettyä asiakirjoista ollut löydettyä tukea, vaan kyseessä oli ollut laskuvirhe. Toisaalta oli esitetty asiakirja, jonka mukaan B:n tulot olivat olleet noin puolitoistakertaiset A:n tuloihin verrattuna. Myös oli esitetty asiakirjoja, joiden perusteella kummankin tulot olivat olleet lähes samansuuriset.

Edellä mainitun johdosta hovioikeuden olisi tullut tarkemmin yksilöidä tuomionsa perusteluissa, minkä asiakirjan tai asiakirjojen perusteella ja millä päättelyllä se oli arvioinut B:n tulot noin puolitoistakertaisiksi A:n tuloihin nähden. Koska käräjäoikeudessa oli eri valmisteluistunnoissa esitetty asianosaisten tuloista erilaista näyttöä ja A oli valituksessaan vedonnut nimenomaan käräjäoikeudessa tapahtuneeseen laskuvirheeseen, hovioikeuden olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota perustelujen täsmällisyyteen päättyessään käräjäoikeuden tuomiosta poikkeavaan lopputulokseen. Pelkkää yleistä viittausta käräjäoikeudessa esitettyihin asiakirjoihin ei siten voida lopputuloksen selkeyden kannalta pitää riittävänä.

Tilanne on tältä osin hovioikeudelta hankitun selvityksen myötä täsmentynyt. Yksilön oikeusturvan ja laajemmin ottaen yleisen oikeudenhoidon kannalta ei kuitenkaan voida pitää asianmukaisena, että tuomion perusteluja joudutaan erikseen laillisuusvalvojan toimesta selvittämään. Näkemykseni mukaan lainsäätäjän tuomioiden perusteluille asettamat laatuvaatimukset

set eivät ole tässä tapauksessa hovioikeuden osalta toteutuneet hyväksyttävällä tavalla, minkä saatan käsityksenäni hovioikeuden tietoon (käräjäoikeuden menettelyn osalta, ks. jakso 4.2.3.) (22/31/99).

### 3) Lautamiesten kokoonpanon vaihtuminen rikosasiassa

Käräjäoikeus oli käsitellyt rikosasiaa yhteensä kahdeksassa istunnossa. Asian käsittelyyn oli osallistunut kaikkiaan kaksikymmentä lautamiestä, joista neljä oli ollut mukana kahdessa istunnossa ja loput olivat osallistuneet käsitteilyyn vain kerran. Kukaan lautamiehistä ei ollut osallistunut kaikkiin käsittelyihin.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että joulukuun 1 päivänä 1993 voimaantulleeseen oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n 1 momentin (1052/1991) mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kolme lautamiestä.

Oikeudenkäymiskaaren 2 ja 23 lukujen muuttamisen yhteydessä tai myöhemminkään aina oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säätämiseen saakka ei ollut olemassa säännöksiä siltä varalta, että lautamiesten kokoonpano muuttui kesken asian käsittelyä. Nykyisin voimassa olevan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6 luvun 11 §:n mukaan asiassa on toimitettava uusi pääkäsittely, jos tuomioistuimeen sen päätösvaltaisuuden puutteellisuuden vuoksi joudutaan kesken pääkäsittelyn ottamaan uusi jäsen. Viimeksi mainittu laki tuli voimaan 1.10.1997, jolloin käräjäoikeus oli jo ratkaissut po. asian.

Kantelua koskeneen rikosasian käsittelyssä lautamiesten vaihtuminen oli ollut varsin suurta. Tuohon aikaan ei mainitunlaista menettelyä lautamiesten osalta kuitenkaan ollut säännelty, joskin käytännössä käräjäoikeuden puheenjohtajat pyrkivät pitämään saman lautakunnan jutun eri käsittelyissä. Rikosprosessin uudistamisen yhteydessä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin otettiin nimenomainen säännös kokoonpanon vaihtumisen varalle. Kuitenkin jo vanhan lain aikana käytännössä pyrittiin siihen, että näytön vastaanottanut kokoonpano mahdollisuuksien mukaan osallistui myös asian ratkaisemiseen. Apulaisoikeuskanslerin mielestä tällaista menettelyä edellytti jo hyvän oikeudenhoidon periaate. Tämä käsitys saatettu käräjätuomarin tietoon (272/1/99).

### 4) Lautamiehen asiallinen käyttäytyminen

Käräjäoikeuden lautamies oli rikosasian pääkäsittelyssä todistelua ja vastaajan kertomusta vastaanotettaessa käyttäytynyt epäasiallisesti ilmehtimällä, pudistellen päätään sekä naurahdellen muutaman kerran.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan kiinnittänyt lautamiehen huomiota siihen, että lautamiehen on käyttäydyttävä tehtävässään asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla asiallisesti ja moitteettomasti (1096/1/98).

### 5) Huolellisuus haasteen tiedoksiannossa

Käräjäoikeus ei ollut varannut kantelijalle tilaisuutta vastata haastehakemukseen haasteen tiedoksiantamisessa tapahtuneen virheen seurauksena. Sittemmin asia oli takaisinsaannin johdosta otettu uudelleen käsiteltäväksi. Koska prosessuaalinen virhe oli tosiasiallisesti korjautunut takaisinsaannin johdosta ja kantelijalla oli tämän jälkeen ollut käytettävänä säännönmukainen muutoksenhakutie, kantelijan oikeusturva ei ollut sinänsä vaarantunut. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen haasteen tiedoksiantamisessa.

Tapaukseen liittyneen esteellisyysskysymyksen osalta ratkaisussa todettiin, ettei yksipuolisen tuomion antamisen edellytyksen toteaminen ollut tehnyt tuomaria esteelliseksi käsittelemään samaa asiaa uudelleen takaisinsaantioikeudenkäynnissä, koska yksipuolisessa tuomiossa kanetta ei ollut tutkittu aineellisoikeudellisesti (893/1/98).

### 6) Käsittelyn viipyminen käräjäoikeudessa

Kantelukirjoituksessa oli muun ohella ollut kysymys siitä, että riita-asia oli vireilletulonsa jälkeen odottanut yli kaksi vuotta ennen kuin käräjäoikeus ryhtyi toimiin suullisen valmistelun aloittamiseksi.

Käräjätuomarin huomiota on kiinnitetty osapuolten oikeusturvan edellyttämään joutuisan käsittelyn vaatimukseen (474/1/99).

### 7) Riita-asian tuomion yksilöinti

Urakkasopimusta koskevaan riita-asiaan annetussa käräjäoikeuden tuomiossa oli tuomion

selostusosassa eräänä riitaisena seikkana mainittu ulkoseinien alapäitten korjaustöitten virheet. Käräjäoikeus oli asian pääkäsittelyssä ottanut vastaan myös tätä edellä mainittua riitakysymystä koskevaa todistelua. Tuomion perusteluosassa ratkaistavaa riitakysymys kuvattiin kuitenkin vain ilmaisulla lattiarakenne.

Tuomio oli siltä osin puutteellinen, kuin siitä ei ulkopuoliselle käynyt selvästi ilmi, että kaikkien ratkaistavana olleitten riitakysymysten oli tarkoitettu sisältyvän tuomion perusteluosassa riitakysymyksestä käytettyyn termiin.

Hovioikeus oli sittemmin kumonnut käräjäoikeuden tuomion ja palauttanut asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Käräjätuomarin huomiota kiinnitetty huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomioita kirjoitettaessa (257/1/99).

### **8) Työttömyyspäivärahojen vähentäminen tuomitusta vahingonkorvauksesta**

Korkein oikeus oli aikaisemmasta oikeuskäytännöstä poiketen katsonut, että työntekijän työttömyyskassasta saamat työttömyyspäivärahat tuli ottaa pääosiltaan huomioon työnantajan työntekijälle työsopimuslain 51 §:n 1 momentin nojalla suoritettavaa vahingonkorvausta määrittäessä. Kantelukirjoituksessa oli pidetty korkeimman oikeuden päätöstä virheellisenä.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri on katsonut, että vaikka ratkaisun lopputuloksen kanssa vastakkaisen kannan perusteiksi oli esitetty varteenotettavia perusteita, korkein oikeus ei ollut käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaansa väärin antaessaan edellä mainitun ratkaisunsa. Korkeimman oikeuden päätöksen perusteluista ilmeni selkeästi ne perusteet, joiden nojalla korkein oikeus oli katsonut olevan painavia perusteita vakiintuneen oikeuskäytännön tarkistamiseen.

Oikeuskanslerin mukaan olisi kuitenkin tarpeellista, että kysymys työttömyyspäivärahan suhteesta tuomittuun vahingonkorvaukseen selkiennytettäisiin nimenomaisella lainsäädännöksellä. Jotta asiassa olisi mahdollista päätyä työsopimus-, vahingonkorvaus- ja työttömyysturvakysymyksissä eri osapuolten — niin työntekijän, työnantajan kuin myös valtion — oikeudet ja velvollisuudet riittävästi huomioonottavaan lopputulokseen, asian eteneminen edellyttäisi oikeuskanslerin käsityksensä mukaan sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön välistä yhteistyötä. Mainittua yhteistyötä silmälläpitäen

ratkaisussaan oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, mitä kantelun johdosta hankitussa sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa oli lausuttu työntekijän maksuosuudesta työttömyysetuuksien rahoituksessa sekä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisesta ja työeläkkeen karttumisesta (475/1/98).

### **9) Oikeudenkäyntipöytäkirjan julkinen luotettavuus**

Käräjätuomari oli käräjäoikeuden istunnossa käsitellyn syyteasian osalta laatinut pöytäkirjan niin, ettei se vastannut asioiden todellista käsittelyjärjestystä. Käräjätuomari oli vasta pääasian käsittelyn jälkeen tiedustellut vastaajan kantaa käräjäoikeuden jäsenten esteellisyydestä. Vastaja oli todennut pitävänsä käräjäoikeuden jäseniä esteellisinä. Väitteen johdosta antamassaan päätöksessä käräjäoikeus ei ollut katsonut jäseniään esteellisiksi käsittelemään po.syyteasiaa. Käräjätuomari oli, asianosaisten suostumuksin, laatinut istuntopöytäkirjan ikään kuin prosessiväite olisi esitetty ja ratkaistu heti istunnon alussa, ja asianosaisten sitä ennen asiasta lausumat oli kirjattu pöytäkirjaan vasta esteellisyysväitettä koskevan päätöksen jälkeen.

Antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, että asioiden esittämisjärjestyksestä pöytäkirjassa ei ole erikseen säädetty. Pöytäkirjaan ei ole tarpeen ottaa kaikkea, mitä istunnon aikana on lausuttu. Toisaalta pöytäkirjan tulee kuitenkin kuvata oikeudenkäynnin kulku luotettavasti, koska tuomioistuimen pöytäkirjalle on tässä suhteessa asetettu julkisen luotettavuuden vaatimus. Tapauksessa ei ole kysymys pöytäkirjaan merkityistä vääristä tai virheellisistä tiedoista, vaan siitä, että oikeat tiedot on istuntopöytäkirjassa esitetty todellisuutta vastaamattomassa järjestyksessä.

Käräjätuomarin menettelyä ei voida pitää virkavirheenä. Hänen huomiotaan on kuitenkin kiinnitetty oikeudenkäyntipöytäkirjalle asetettua julkista luotettavuutta koskeviin näkökohtiin (12/31/99).

### **10) Tietojen antaminen konkurssiasta**

Henkilö oli tehnyt rikosilmoituksen käräjätuomarin menettelystä tämän antaessa tietoja uutistoimittajalle käräjäoikeudessa vireillä ol-

leesta konkurssi-asiasta. Rikosilmoituksessa oli ollut kysymys siitä, oliko kärjätuomari ilmoittanut virheellisesti erään hotellin olevan konkurssissa, vaikka konkurssi todellisuudessa koski erästä osakeyhtiötä. Kihlakunnanviraston johtava kihlakunnansyyttäjä oli siirtänyt asian oikeuskanslerille syyteharkintaan siltä osin kuin jutussa oli kysymys kärjätuomariin kohdistuneesta virkarikosepäilystä.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että tuomioistuimesta annetaan asian viireillä ollessa yleensä vain ns. diaaritietoja. Diaaritiedoista ilmenevät asianosaiset ja asia sekä jutun käsittelyvaiheet. Hotellin omistussuhteen selvittäminen olisi vaatinut tarkempaa tutkimista sekä yhteydenottoa esim. konkurssipesän pesänhoitajaan.

Vaikka julkisuusperiaatteella on myös tuomioistuinten toiminnassa tärkeä merkitys, niin tietoja tuomioistuimesta annettaessa oli noudatettava riittävää tarkkuutta. Epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa tietoja annettaessa oli noudatettava erityistä varovaisuutta väärinkäsitysten välttämiseksi.

Hankitusta selvityksestä ja asiakirjoista ei ollut ilmennyt, että kärjätuomari olisi vastoin kiistämistään antanut viireillä olleesta konkurssi-asiasta virheellisiä tietoja. Näin ollen kärjätuomari ei ollut myöskään syyllistynyt virkarikokseen tai kunnianloukkaukseen. Kärjätuomarin tietoon saatettu edellä esitetty kannanotto tietojen antamisessa noudatettavasta tarkkuudesta (3/31/00).

### **11) Asiakirjan kopion luovuttaminen oikeudenkäynnin asianosaiselle**

Oikeudenkäynnin asianosainen oli pyytänyt hovioikeudelta kopiota asiassa laaditusta esittelijän muistiosta. Tuntemattomaksi jääneestä syytä hovioikeus oli antanut muistiosta kopion, josta puuttui kaksi sivua, joilla oli käsitelty asiakirjakopion pyytäneen vastapuolen hovioikeuteen toimittamia lisäkirjoituksia.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että asianosaisten on voitava luottaa tuomioistuimen antamien asiakirjajäljennösten oikeellisuuteen. Kiinnitetty hovioikeuden asianomaisten virkamiesten huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen hovioikeudelta tilattuja asiakirjakopioita luovutettaessa (1221, 1231, 1232 ja 1234/1/98).

### **12) Rikosrekisteri-ilmoituksen luovuttaminen**

Hovioikeuden kirjaamosta oli luovutettu hovioikeudessa muutosta hakeneelle vastaajalle kihlakunnanoikeudessa niin ikään samassa asiassa vastaajina olleiden kahden muun henkilön rikosrekisterin otteiden jäljennökset. Kopioita ei ollut myöskään havaittu, että asiakirjavihko oli ajalta, jolloin asiakirjoja ei ollut seulottu julkisiin ja ei-julkisiin asiakirjoihin. Jäljennökset oli luovutettu noin viiden ja puolen vuoden kuluttua hovioikeuden tuomion antamisesta. Luovuttaminen oli tapahtunut 1.10.1993 voimaan tulleen rikosrekisterilain (770/1993) jälkeen, mutta ennen 1.12.1999 viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain voimaan tuloa.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että hovioikeuden ei voitu luovuttaessaan jäljennökset rikosrekisterin otteista katsoa toimineen lain vastaisesti, joskin päätöksen antamisesta kulunut aika huomioon ottaen rikosrekisterin otteiden jäljentämisen muiden kuin tilaajan itsensä osalta olisi voinut suhtautua pidättyvästi. Hovioikeuden kirjaamossa työskentelevien henkilöiden huomiota kiinnitetty siihen, että asiakirjatilauksia toimitettaessa oli aina varmistuttava siitä, sisältyykö ns. vanhoihin asiakirjoihin mahdollisesti salassa pidettävää aineistoa (393/1/99).

### **13) Lainhuutokuulutuksen antaminen ja lainhuudon myöntäminen**

Kuulutusalainhuudon hakija oli toimittanut kärjäoikeuteen verotoimiston todistuksen kiinteistön verotuksesta, joukon perukirjoja ja virkatodistuksia sekä kopion veroilmoituksesta kiinteistön verotuksen osalta. Hakijalle oli kärjäoikeuden kahden notaarin toimesta annettu ensin lainhuutokuulutus ja sittemmin kuulutuksen mukainen lainhuuto.

Verotustodistuksen ja kahden perukirjan perusteella hakijaa voitiin pitää kiinteistön omistajana. Muissa hakemukseen liitetyissä asiakirjoissa oli kuitenkin verotustodistukseen ja omistusoikeutta puoltaviin asiakirjoihin nähden ristiriitaisia tietoja, joitten perusteella omistusoikeutta voitiin pitää kyseenalaisena. Lainhuutokuulutusta koskevan hakemuksen käsitelleen notaarin olisi tullut havaita asiakirjoihin sisältyvät ristiriitaisuudet ja pyytää hakijalta lisäselvityksiä asiasta. Samoin lainhuudon myöntänyt notaari olisi

lainhuutokuulutuksen asiakirjoihin tutustuaan voinut havaita ristiriitaisuudet ja pyytää lisäselvityksiä lainhuudon myöntämistä varten.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt sekä lainhuutokuulutuksen antaneen että kuulutuslainhoidon myöntäneen virkamiehen huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen käsiteltävien asioiden asiakirjoihin perehdyttäessä. Ks. myös kohta 6.4.1.1. (358/1/99).

#### **14) Lainhuutorekisterissä ollut virheellinen tieto**

Käräjäoikeuden lainhuutorekisterissä oli ollut virheellinen tieto kiinteistön omistajasta. Virhe oli aikanaan syntynyt, kun lainhuutotietoja oli tuomiokunnan kansliassa tallennettu atk-ohjelmaan. Kantelijan otettua yhteyttä käräjäoikeuteen asia tutkittiin ja virhe korjattiin.

Tallennustyö tarkastuksineen tuomiokunnassa oli käsittänyt useassa kunnassa olevat kiinteistöt. Selvityksistä ei käynyt ilmi, kuka tallentamisen oli suorittanut. Tuomiokunnassa oli tuolloin ollut tilapäistekin työvoimaa tallennustöissä. Menettely tuomiokunnan kansliassa ei ollut johtanut po.tapauksessa asianmukaiseen tulokseen. Apulaisoikeuskansleri on saattanut käsityksensä käräjäoikeuden laamannin tietoon (643/1/99).

#### **15) Laamannin menettely selvityksen antamisessa**

Kanteluasian johdosta oli käräjäoikeuden laamannilta pyydetty selvitys. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä on todettu, että laamannin antamaa selvitystä oli pidettävä sisällöltään epäasianmukaisena ja kielenkäytöltään sopimattomana, varsinkin siltä osin kuin siinä oli ylimmän laillisuusvalvojan motiivit kyseenalaistettu. Näin laamanni ei ole käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla antaessaan oikeuskanslerille sanotun selvityksen. Apulaisoikeuskansleri on saattanut laamannin tietoon käsityksen hänen menettelynsä virheellisyydestä (470/1/98).

#### **16) Viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaaminen**

Valituslupahakemuksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehnyt ja hänen puolionsa olivat kumpikin tiedustelleet kirjallisesti korkeimmalta

hallinto-oikeudelta sanotun hakemuksen käsitelystä. Hakijan puoliso oli sittemmin keskustellut puhelimitse korkeimman hallinto-oikeuden osastosihteerin kanssa, joka saamiensa ohjeiden mukaisesti oli antanut tietoja käsittelyaikataulusta. Asiyhteydestä oli selvää, että hakijan puoliso oli samalla saanut tiedon siitä, että mainittu hakemus oli saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja että se oli siellä käsiteltävänä.

Apulaisoikeuskansleri on todennut, että hänellä ei ollut aihetta arvostella korkeimman hallinto-oikeuden menettelyä. Hän on kuitenkin saattanut korkeimman hallinto-oikeuden tietoon sen, että julkisissa tehtävissä toimivilta edellytetään, että viranomaiselle tulleeeseen asialleen kirjeeseen vastataan. Pääsääntöisesti vastauksenkin tulee olla kirjallinen. Yksinkertaisimpiin tiedusteluihin vastaus voidaan antaa muussakin muodossa, esimerkiksi puhelimitse (1209/1/99).

#### **4.2.5. Muut kannanotot**

##### **1) Hovioikeuden jäsenten menettelyä koskevan asian siirrosta**

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin valtakunnansyyttäjänvirastoa siitä, että se oli siirtänyt hovioikeuden jäsenten menettelyä koskevan syyvaatimuksen oikeuskanslerinviraston tutkittavaksi. Koska oikeuskansleri toimii yleisistä syyttäjistä annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan tuomareiden virkarikosasioiden erityissyyttäjänä, kantelukirjoituksen siirrosta oli menetelty oikeuskanslerin ja valtakunnansyyttäjän välisen toimivallanjaon mukaisesti.

Siltä osin kuin kirjoituksessa arvosteltiin hovioikeutta siitä, että se oli kantelijan esittämästä syyttäjää koskeneesta esteellisyysväitteestä huolimatta ratkaissut pääasian palauttamatta sitä käräjäoikeuteen, kyseinen väite oli apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan asianmukaisesti perustellen ratkaistu erillisellä käsittelyratkaisulla. Näin ollen hovioikeuden jäsenet eivät olleet menelleet virheellisesti ratkaistessaan pääasian (14/31/99).

##### **2) Rikosilmoituksen vaikutus tuomarin esteellisyyteen**

Asianomainen oli tehnyt istuntokäsittelyn jälkeen mutta ennen päätöksen antamista poliisille

tutkintapyyntöön kärjätuomarin menettelystä sivuväliintulon hyväksymistä ja ulosottovalitusta koskeneessa asiassa, jossa hän oli ollut väliintulijana ja valittajana sekä hänen vaimonsa ulosottovelallisenä. Rikosilmoituksessa ei ollut mitenkään yksilöity sitä, millä menettelyllä kärjätuomarin katsottiin syyllistyneen virkarikokseen. Tekemänsä rikosilmoituksen asianomainen oli saattanut ennen päätöksen antamista myös kärjääioikeuden tietoon katsoen, että kärjätuomari oli jäävi asiassa rikosilmoituksen vuoksi. Myös oikeudenkäyntiin osallistunut vaimo oli tehnyt kantelun oikeuskanslerille.

Kärjääioikeus oli antamassaan päätöksessä todennut, että henkilöllä ei ollut perusteita rikosilmoituksensa tekemiseen ja että rikosilmoitus muutoinkin oli yksilöimätön. Kärjääioikeus oli katsonut, ettei kärjätuomari ollut esteellinen ratkaisemaan käsiteltävänä ollutta asiaa. Kärjääioikeuden päätöksestä oli valitettu myös esteellisuuden osalta hovioikeuteen.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että oikeuskanslerinvirastossa muodostuneen käytännön mukaan kantelun tekeminen laillisuusvalvojalle ei vielä sinänsä tee kantelun kohteena olevaa tuomaria esteelliseksi käsittelemään ja ratkaisemaan kantelijan asiaa tuomioistuimessa. Sen sijaan rikosilmoituksen tekeminen tuomarista, jos siihen perustuva haastehakemus on annettu hänelle tiedoksi, muodostaa esteellisuuden.

Laillisuusvalvonnan kannalta katsottuna kärjätuomarin, huomioon ottaen hänen menettelynsä johdosta antamansa selvityksen, ei voitu katsoa menetelleen oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1§:n vastaisesti tai muutoinkaan ylittäneen toimivaltaansa jatkaessaan asian käsittelemistä tehdystä kantelusta ja rikosilmoituksesta huolimatta (18/31/99).

### 3) Kärjätuomaria vastaan tehty rikosilmoitus

Henkilö oli tehnyt rikosilmoituksen kärjätuomarin menettelystä ulosottovalitusta koskeneessa asiassa. Rikosilmoituksessa oli ollut kysymys muun muassa kärjätuomarin esteellisyydestä. Keskusrikospoliisi oli toimittanut rikosilmoitukset oikeuskanslerinvirastoon tutkittaviksi.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että oikeuskanslerinvirastossa muodostuneen käytännön mukaan kantelun tekeminen laillisuusvalvojalle ei vielä sinänsä tee kantelun

kohteena olevaa tuomaria esteelliseksi käsittelemään ja ratkaisemaan kantelijan asiaa tuomioistuimessa. Sen sijaan rikosilmoituksen tekeminen tuomarista, jos haastehakemus on annettu hänelle tiedoksi, muodostaa esteellisuuden. Puheena olevassa tapauksessa kärjätuomarilla ei ollut selvityksen mukaan ollut tietoa hänestä tehdystä rikosilmoituksesta ratkaisuja tehdessään. Hovioikeus oli päätöksessään ottanut kantaa rikosilmoituksessa mainittuihin kysymyksiin. Hovioikeuden mukaan kärjätuomari ei ollut esteellinen, pakkohuutokauppa oli ollut laillinen ja pöytäkirjaaminen asianmukainen. Hankituista selvityksistä ja asiakirjoista ei ollut ilmennyt, että kärjätuomari olisi asioita käsitellessään menettelyt lainvastaisesti tai muutoinkaan virheellisesti (13/31/99).

### 4) Oikeudenkäyntiasiamiehen velvollisuus korvata vastapuolen oikeudenkäyntikulut

Työntekijän oikeudenkäyntiasiamiehenä toiminut varatuomari oli nostanut irtisanomisasiaan liittyvän vahingonkorvauskanteen lisäksi kanteen myös työsuhteen aikana työntekijälle aiheutetuista vahingoista. Kummankin kanteen haastehakemus oli ollut laaja ja sekava. Kantajan vahingonkorvausvaatimukset olivat olleet huomattavan suuret, eikä kantajapuolelta voitu esittää pitävää näyttöä vaatimusten perusteiden ja määrien tueksi. Oikeudenkäynnissä oli toisaalta esitetty huomattavan laajoja selvityksiä oikeudenkäynnin ulkopuolisista asioista. Kärjääioikeuden tuomion mukaan pääkäsitteilyssä oli osoitettu, että kanteissa esitetyt väitteet olivat virheellisiä. Saman työpaikan entisenä työntekijänä asiamiehellä olisi kuitenkin ollut poikkeuksellisen hyvät mahdollisuudet selvittää asioiden todellinen tilanne.

Kärjääioikeus oli oikeudenkäymiskaaren 21 luvun (1013/1993) 5 ja 6 §:iin viitaten katsonut, että asiamies oli toimenpiteillään tahallisesti ja huolimattomuudesta aiheuttanut vastaajayhtiölle ja sen toimitusjohtajalle tarpeettomia kustannuksia ja oikeudenkäyntikuluja, jotka asiamies oli velvollinen yhteisvastuullisesti kantajan kanssa korvaamaan. Hovioikeus oli hyväksynyt kärjääioikeuden tuomion perustelut, mutta se oli alentanut asiamiehen korvausvelvollisuuden 194 732 markasta 125 000 markkaan. Kantajan oikeudenkäyntiasiamies oli kantelussaan oikeuskanslerille vedonnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyviin oikeudenmukaista oi-

keudenkäyntiä koskeviin periaatteisiin, ja hän oli tehnyt myös tutkintapyyntöön poliisille käräjätuomareiden menettelystä. Tuomioistuinten ratkaisuihin ei todettu lainvastaista menettelyä (258/1/99).

### 5) Päätöksen perusteleminen

Kantelussa oli arvosteltu käräjäoikeutta ja hovioikeutta ratkaisun perustelematta jättämisestä, koska sovellettuja lainkohtia ja oikeusohjeita ei ollut mainittu. Kyseessä oli päätös, jossa kanne oli jätetty tutkimatta. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan käräjäoikeuden päätöksen perustelut olivat riittävät, koska niistä kävi ilmi, mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustui. Hovioikeus oli hyväksynyt käräjäoikeuden ratkaisun ja sen perustelut. Tällöin hovioikeuden ei tarvinnut toistaa perusteluja. Tuomioistuinten menettely täytti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset (131/1/00).

### 6) Käräjäoikeuden asiakirjahallinto

Erään kanteluasian käsittelyn yhteydessä tilatun käräjäoikeuden asiakirjavihon havaittiin olevan täysin epäjärjestyksessä. Käräjäoikeuden asiakirjahallinnon selvittämiseksi asianomaisen hovioikeuden alioikeuksien tarkastajaa pyydettiin käräjäoikeuden tarkastuksessa selvittämään asiaa. Alioikeuksien tarkastajan selvityksen perusteella asia ei antanut aihetta muuhun, kuin että tarkastajaa kehoitettiin kiinnittämään seuraavassa tarkastuksessa muun ohella huomiota siihen, onko arkistoinnissa ilmennyt viivettä saatu purettua (14/50/00).

### 7) Laamannin menettely tuomiossa olevan virheen korjaamisessa

Laamanni oli oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:n nojalla jälkikäteen korjannut käräjäoikeuden velkomusasiassa antamaa tuomiota niin, että vastaaja oli velvoitettu maksamaan kantajan vaatimat saatavat myös henkilökohtaisesti, vaikka hänet oli tuomion mukaan alunperin velvoitettu suorittamaan nuo saatavat tilojen arvolla.

Korkein oikeus oli asiassa antamassaan tuomiossa todennut, että virheen korjaaminen sanotulla tavalla oli muuttanut käräjäoikeuden anta-

man tuomion sisällöltään toiseksi. Suoritusvelvollisuuden tuomitsemisessa tapahtunut virhe ei ollut laadultaan sellainen oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin rinnastettava selvä virhe, joka on sanotun lainkohdan nojalla korjattavissa. Laamanni oli siten tehdesään korjauksen menettelyt virheellisesti.

Laamannin menettelyä vastaajan tekemän rikosilmoituksen ja suoritetun esitutkinnan perusteella arvioidessaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että kysymys siitä, minkälaista virhettä voidaan pitää oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla kirjoitus- tai laskuvirheenä korjattavana virheenä, on jossakin määrin tulkinnanvarainen. Myös oikeuskäytäntö asiassa on ollut epäyhtenäinen. Puheena olevassa asiassa hovioikeus ei ole tuomiossaan, käräjäoikeuden tuomion pääasiallisen osalta hyväksyessään, millään tavalla puuttunut laamannin menettelyyn tai pitänyt sitä virheellisenä, vaan vasta korkein oikeus on ollut asiassa toisella kannalla. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, ettei laamannin menettely antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevä kannanotto saatetaan arvosteluna laamannin tietoon (8/31/00).

### 8) Laamannin menettely muutoksenhakemusta käsiteltäessä

Laamanni oli päätöksessään katsonut, ettei käräjäoikeudelle telekopiona toimitettu valituskirjelmä rikosasiassa ollut kokonaisuudessaan saapunut määräpäivänä virka-ajan kuluessa tuomioistuimelle, joten valitus oli jätetty tutkimatta liian myöhään saapuneena. Virka-ajan päättyessä kello 16.15 oli valituskirjelmän viimeistä edellinen sivu 23 tullut telekopiolaitteesta, mutta valituskirjelmän viimeinen allekirjoituksin varustettu sivu 24 ja kaikki viisi liitettä olivat tulostuneet vasta virka-ajan päätyttyä.

Hovioikeus oli valituksen johdosta antamassaan päätöksessä katsonut, että valitus oli saapunut käräjäoikeuden kansliaan määräajassa. Päätöksen perusteluiden mukaan siitä ajankohdasta, milloin valituskirjelmä oli ollut käräjäoikeuden käytettävissä niin, että se oli ollut tulostettavissa, ei ollut saatavissa riittävän luotettavaa selvitystä. Näin valituskirjelmän katsottiin saapuneen sinä ajankohtana, jolloin valituskirjelmän viimeinen sivu oli lähettäjän telekopiolaitteen luotettavana



pidettävän kellomerkinän mukaan lähetetty (kello 16.13).

Laamannin menettelyä koskevassa ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei laamanni ole menetellyt virheellisesti. Samalla on kiinnitetty huomiota siihen, että muutoksenhakuoikeus on jokaiselle kuuluvana perusoikeutena turvattu perustuslain 21 §:n 2 momentin säännöksessä. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan tällaisessa tilanteessa olisi mahdollista omaksua myös senkaltainen ihmisoikeusmyönteinen tulkinta, että valituskirjelmä, joka määräaikaan mennessä on ollut jo lähes kokonaisuudessaan tulostettavissa vastaanottajan telekopiolaitteessa, voitaisiin tutkia. Kysymys on kuitenkin tulkinnanvarainen, kuten ratkaisussa mainitut tuomioistuinratkaisut osoittavat (4/50/00).

### 9) Suullinen käsittely hallintotuomioistuimissa

Läänioikeus oli verovalitusasiassa antamassaan päätöksessä katsonut, ettei asiassa ollut aihetta järjestää suullista käsittelyä. Korkein hallinto-oikeus oli jatkovalitusasiassa ollut samaa mieltä, eikä ollut suostunut suullista käsittelyä koskevaan pyyntöön myöskään purkuasiassa. Tapauksessa oli ollut sovellettava hallintolainkäyttölakia aikaisempia säännöksiä.

Kanteluratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että Suomi ei ollut voinut aikaisemmin taata ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojasta tehdyn sopimuksen mukaista oikeutta suulliseen käsittelyyn. Tilanne on sittemmin muuttunut. Säännökset suullisesta käsittelystä

sisältyvät 1.12.1996 voimaan tulleeseen hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Mahdollisuus suulliseen käsittelyyn on prosessuaalinen oikeus, joka voidaan nähdä olennaisena osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Hallintolainkäyttölakia ei kuitenkaan sovelleta valitukseen, joka on tehty ennen lain voimaantuloa annetusta päätöksestä, eikä tällaisen asian käsittelyyn valituksen johdosta ylemmässä valitusviranomaisessa. Suullista käsittelyä koskevan sääntelyn uudistaminen hallintolainkäyttölaissa on merkinnyt sitä, että Suomen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tekemä varauma oikeudesta suulliseen käsittelyyn on voitu siirtymävaihe huomioon ottaen poistaa yleisten hallintotuomioistuimen osalta (1067/1996) (866/1/00).

### 4.3. Rangaistustuomioiden tarkastaminen

#### 4.3.1. Yleistä

Vuonna 2000 ratkaistiin yhteensä 80 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Kaksi tapauksista oli tullut vireille vuonna 1999 ja loput 78 vuonna 2000. Neljä tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 17 tapausta käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

#### Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

	Syyte					Huomautus					Käsitys tai ohje				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Tuomarit	—	—	—	—	—	5	4	9	8	4	18	11	23	31	17

#### 4.3.2. Huomautukset

##### 1) Määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäisaika

Rikoslain 7 luvun 6 §:n rangaistuksen kohduttamista oli sovellettu virheellisesti siten,

että tuomitulle oli määrätty rikoslain 2 luvun 2 §:n (697/1991) 1momentissa säädettyä määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäisaikaa lyhyempi 10 päivän vankeusrangaistus (18/30/00).

## 2) Yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen

Tuomittu oli samalla kertaa tuomittavina oleista rikoksista tuomittu rikoslain 7 luvun 1 §:n (697/1991) säännöksen vastaisesti kahteen erilliseen vankeusrangaistukseen ja nämä erilliset vankeusrangaistukset oli muunnettu kahdeksi erilliseksi yhdyskuntapalveluksi. Virheen johdosta oli vuoden 1999 kertomuksessa kerrotuin tavoin tehty purkuesitys korkeimmalle oikeudelle, joka on purkanut tuomion ja määrännyt teosta yhteisen vankeusrangaistuksen (13/30/99).

## 3) Ajokiellon määrääminen ja rangaistuksen kohtuullistaminen

Vastaja oli tuomittu muun ohessa törkeästä liikenteen vaarantamisesta. Häntä ei kuitenkaan oltu määrätty ajokieltoon, eikä tuomiosta käynyt ilmi, että ajokieltoa olisi oikeudessa käsitelty. Samalla oli vastaajalle tuomittua rangaistuksia kohtuullistettu rikoslain 7 luvun 6 §:n (751/1997) vastaisesti ottamalla huomioon aiempi ehdollinen vankeusrangaistus (15/30/00).

## 4) Rangaistuksen kohtuullistaminen ja tuomio-lauselman kirjoittaminen

Rangaistusta oli rikoslain 7 luvun 6 §:n vastaisesti kohtuullistettu ottamalla huomioon sellainen aikaisempi tuomio, joka oli annettu ennen kaikkia syyksi luettuja tekoja, minkä lisäksi yhdelle syyksiluettulle teolle oli tuomiolauselmaan merkitty väärä rikosnimike (75/30/00).

### 4.3.3. Käsitykset

#### *Rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen*

Neljässä tapauksessa kiinnitettiin puheenjohtajan huomiota 2 luvun 2 §:n 2 momentin soveltamiseen, kun kolmen kuukauden vankeusrangaistusta ei ollut tuomittu täysin kuukausin (4, 13, 46 ja 73/30/00).

#### *Rikoslain 7 luvun soveltaminen*

Yhteisen vankeusrangaistuksen määräämistä koskevaa rikoslain 7 luvun 1 §:ää (697/1991) oli sovellettu virheellisesti, kun täytäntönpanta-

vaksi määrätystä aiemmasta ehdollisesta vankeusrangaistuksesta ja tuomiolla syyksi luetuista rikoksista ei ollut määrätty yhteistä vankeusrangaistusta, ja rangaistusseuraamus oli näin tuomittu ankarampana kuin laki sallii. Tuomiosta vastuussa oleva puheenjohtaja oli oma-aloitteisesti hakenut tuomion purkua korkeimmalta oikeudelta, mistä syystä puheenjohtajan huomion kiinnittämistä huolellisuuteen ja tarkkuuteen rangaistusseuraamuksen määräämisessä pidettiin riittävänä seurauksena virheen johdosta (54/30/00).

Aikaisemmin tuomitun rangaistuksen huomioon ottamista koskevaa 7 luvun 6 §:ää (751/1997) oli sovellettu virheellisesti kahdessa tapauksessa, kun tuomiota oli kohtuullistettu ottamalla huomioon aiemmin tuomittu ehdollinen vankeusrangaistus. Tapauksissa, joista toisessa aikaisempi rangaistus oli vielä virheellisesti merkitty otetuksi huomioon tekojen 1—11 osalta, vaikka osa teoista oli tehty huomioon otetun rangaistuksen jälkeen, puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin lainkohdan soveltamiseen (55/30/99 ja 1/30/00).

#### *Ehdollisen vankeusrangaistuksen koetusajan määrääminen*

Ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain (135/1976) koetusajan määräämistä koskevaa 3 §:ää oli sovellettu virheellisesti neljässä käsitellyssä tapauksessa, joissa kaikissa puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin ehdollisen vankeusrangaistuksen koetusajan määräämiseen. Kolmessa tapauksista ehdollisen rangaistuksen koetusajaksi oli määrätty lainkohdassa säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (14, 16 ja 76/30/00). Yhdessä tapauksessa koetusajan pituudelle säädetty kolmen vuoden enimmäisaika oli ylitetty yhdellä päivällä (48/30/00).

#### *Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen*

Tieliikennelain ajokieltoon määräämistä koskevan 75 §:n soveltamisessa oli menetelty virheellisesti kahdessa tapauksessa, kun törkeästä liikenteen vaarantamisesta tuomittua ei ollut määrätty ajokieltoon, eikä ajokieltoon määräämistä oltu muutenkaan oikeudessa käsitelty. Tapauksissa kiinnitettiin puheenjohtajan huomiota ajokiellon määräämiseen, kun tuomarin selityksestä

joko ilmeni, että tuomittu oli ollut väliaikaisessa ajokiellossa niin pitkään, ettei ajokieltoa olisi määrätty (40/30/00), tai tuomittu oli ollut rangaistuslaitoksessa koko sen ajan, joka olisi määrätty ajokiellon pituudeksi (8/30/00).

#### *Tuomiolauselman kirjoittaminen ja muut virheet*

Oikeusministeriön tuomiolauselma- ja päätöstietojärjestelmästä antamien ohjeitten soveltamisessa kehoitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen, kun tuomiolauselmaan ja päätöstietoilmoitukseen oli ministeriön ohjeen vastaisesti merkitty, että ajokielto katsottiin kokonaan kärsytyksi, ja maininta puuttui tuomion perusteluista, jonne se samojen ohjeitten mukaan olisi tullut kirjata (7/30/00). Tuomion kirjoittamiseen kiinnitettiin huomiota tapauksessa, jossa tuomiolauselmasta ei käynyt ilmi, oliko syyksi luettuun rikokseen sovellettu tekoaikana voimassa ollutta rikoslain vai tuomitsemisen ajankohtana voimassa ollutta samaa lainkohtaa. Säädöskokoelman numeron kirjoittamisen todettiin olevan tarpeen, kun sekä rikosnimike ja lainkohta olivat pysyneet samoina, mutta rangaistusasteikko tuomitulle merkittävällä tavalla muuttunut. Rangaistusta mitattaessa huomioon otetun tuomion antamisajankohdasta oli lisäksi kirjattu tuomiolauselmaan väärin (45/30/00).

Yhdessä tapauksessa kiinnitettiin käräjätuomarin huomiota tarkkuuteen vapaudenmenetysajan laskemisessa, kun tuomitusta vankeusrangaistuksesta oli vähennetty kymmenen päivää todellista vapaudenmenetystä pitempi aika (49/30/00). Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin koko päätöstoimintaan tapauksessa, jossa tuomiolauselmaa oli korjattu kahteen otteeseen, mutta korjausten jälkeen tuomiolauselma oli kuitenkin jäänyt väärään muotoon. Päätökseen oli kahteen eri kertaan merkitty yhteinen vankeusrangaistus, ensin ilman täytäntöönpantavaksi määrättyä ehdollista vankeusrangaistusta ja toiseen kertaan ehdollinen vankeusrangaistus huomioon ottaen (58/30/00).

#### 4.3.4. Eräitä yleisiä näkökohtia

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerinvirastoon osan tuomioistuinten oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomioissa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemi- virheitä. Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia virheitä tuomioistuinten päätöksissä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioita tarkastetaan, järjestelmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai määräys virkasyytteen nostamisesta. Havaittu virhe johtaa huomautukseen silloin, kun virhettä ei, ottaen huomioon sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut virheeseen liittyvät seikat, voi pitää vähäisenä. Soveltamiskäytäntö vastaa rikoslain 40 luvun tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 11 §:n soveltamista. Käsitykseen johtavat lievemmat muotovirheet. Virkasyyte tulee seuraamuksena kyseeseen, kun virheen katsotaan täyttävän rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön, kun sama puheenjohtaja menettelee toistuvasti virheellisesti tai virhettä on muuten pidettävä vakavana. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasyytteeseen viimeksi vuonna 1994.

Edellä selostettujen seuraamusten ohella virhe saattaa eräissä tapauksissa antaa aiheita korkeimmalle oikeudelle tehtävään purkuesitykseen. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa. Vuonna 2000 purkuesityksiä ei tehty.

## 5. Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta

### 5.1. Yleiskatsaus

#### 5.1.1. Kantelut

Oikeudenhoitoon laajemmassa mielessä luetaan syyttäjä-, poliisi- ja ulosotto- ja ulosottotoimi. Eri oikeudenhoitoviranomaisten toimenpiteet, kuten tuomioistuinten toiminnan lisäksi syyttäjän, poliisin ja ulosottoviranomaisten menettely, tulevat usein arvioitaviksi oikeuskanslerinvirastossa tutkittavina olevissa asioissa. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa käsitellään tässä jaksossa.

Syyttäjätöimintää koskeviin asioihin ylimällä tasolla vaikuttanut merkittävä muutos oli valtakunnansyyttäjän toiminnan aloittaminen 1.12.1997. Tämä on vähentänyt oikeuskanslerin osuutta syyttäjätöiminnan valvonnassa, koska syyttäjien valvonta on säädetty yhdeksi valtakunnansyyttäjän tehtävistä. Syyttäjän toimintaa koskevia kanteluita on oikeuskanslerinvirastosta siirretty valtakunnansyyttäjälle, silloin kun toiminnan valvonta asiassa on yleisistä syyttäjistä annetun lain ja valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen nojalla kuulunut ja soveltunut hänen tehtäviinsä.

Eräät kantelut, ennen muuta vankikantelut, on siirretty eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) nojalla.

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon on tullut tutkittaviksi 50 sellaista kantelua (42 vuonna 1999), jotka ovat kohdistuneet *syyttäjien* toimintaan. Vuonna 2000 valtakunnansyyttäjälle siirrettiin 13 asiaa (16 vuonna 1999).

Oikeudenhoitoviranomaisia koskevista kanteluista suuren alaryhmän ovat muodostaneet *poliisin* menettelyä koskevat kantelut, niin kuin edellisinäkin vuosina. Poliisiin kohdistuneita

kanteluita on kertomusvuonna tullut tutkittaviksi 141 (144 vuonna 1999). Niissä on useimmiten ollut kysymys poliisin menettelystä epäillyn rikoksen tutkintaa suorittavana esitutkintaviranomaisena. Tällaisena asiana on arvioitu esimerkiksi poliisin menettelyä henkilötuntomerkkien ottamisesta alle 15-vuotiaalta. Kanteluissa on ollut usein kysymys myös poliisin menettelystä lupahallintoviranomaisena.

Poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa johtaa esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan 1.12.1997 lukien syyttäjä. Valtakunnansyyttäjä on tätä varten määrännyt syyttäjät ja heidän toimialueensa. Hän voi määrätä yksittäistapauksessa myös muun syyttäjän johtamaan poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa.

Virkasyyteasioiden oikeuspaikkasäännökset ovat 1.12.2000 lukien muuttuneet. Hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena käsittelee yleisten syyttäjien virkarikoksia. Valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän virkasyyteasiat käsitellään korkeimmassa oikeudessa. Poliisipäällikköä koskevat virkasyyteasiat puolestaan ovat siirtyneet käräjäoikeudessa käsiteltäviksi.

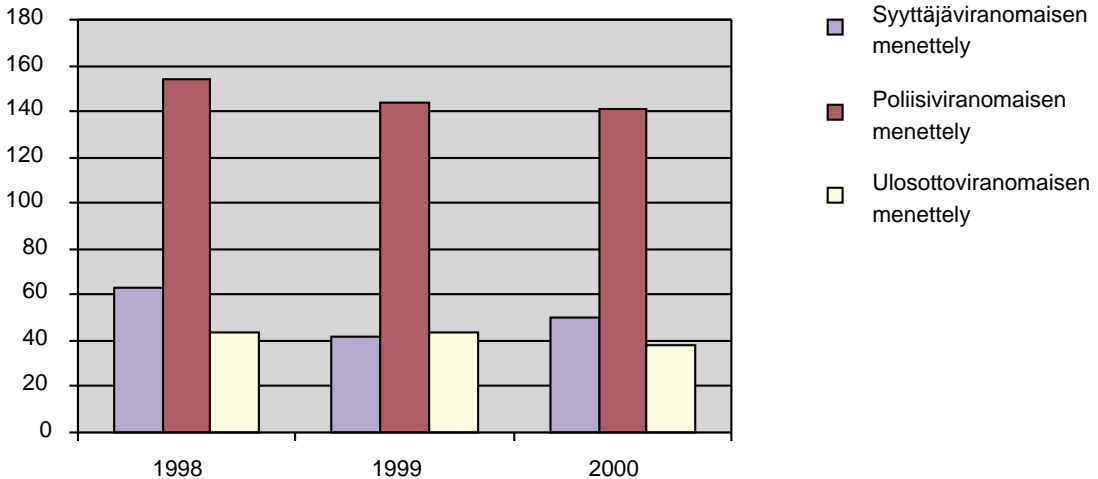
*Ulosottoviranomaisia* koskevia kanteluita on tullut kertomusvuonna vireille 38 (44 vuonna 1999). Ne ovat koskeneet pääasiassa menettelyä ulosotossa.

Tärkeä lainsäädäntöhanke on holhustoimen uudistus, joka toteutettiin 1.12.1999 voimaan tulleella lailla holhustoimesta (442/1999). Holhustoimi siirtyi kunnilta valtion vastuulle. Kuntien holhouslautakunnat lakkautettiin. Paikallisina holhousviranomaisina toimivat vastedes maistraatit. Uuden holhustoimilain osalta kertomusvuonna ei ole ehtinyt esiintyä oikeuskanslerin laillisuusvalvontakannanottoja.

Kuvassa 5 on esitelty lukumäärittäin syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisiin vuosina 1998—2000 kohdistuneet kantelut.

Kuva 5.

### Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia koskeneet kantelut 1998—2000



## 5.2. Syyttäjän toimien laillisuusvalvonta

### 5.2.1. Huomautus

#### Syyteoikeus tuomareiden virkarikosasiassa

Valtakunnansyyttäjänvirasto oli saattanut oikeuskanslerin tietoon, että kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt syyttämättä jättämispäätöksen tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa. Suomen perustuslain (731/1999) 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Yleisistä syyttäjistä annetun lain 9 §:n 2 momentissa säädetään niin ikään, että syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Säännösten sanamuoto kattaa selvästi koko syyteharkinnan eli myös päätöksen syyttämättä jättämisestä. Apulaisoikeuskansleri on huomauttanut kihlakunnansyyttäjää hänen virheellisestä menettelystään.

Syyteharkintavalta tuomaria koskevasta virkarikoksesta ei siis kuulu yleisille syyttäjille, vaan ainoastaan erityissyyttäjinä lain mukaan toimiville ylimmillä lainvalvojilla. Asian yhteydessä on korostettu valtakunnansyyttäjänvirastolle sel-

keyden ja täsmällisyyden merkitystä annettaessa syyttäjän toimien hoitamista koskevia suullisia ohjeita paikallissyyttäjille (17/31/00).

### 5.2.2. Ohjeet ja käsitykset

#### Apulaissyyttäjän menettelyä koskeva syyteharkinta

Valtakunnansyyttäjä oli siirtänyt oikeuskanslerille syyteharkinnan suorittamisen asiassa, jossa apulaissyyttäjän menettelyä oli tutkittu epäilyttävänä tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena.

Apulaissyyttäjä oli ensimmäiseen haastehakemukseensa sisältyvässä teonkuvauksessa katsonut henkilön syllistyneen haitantekoon viranotoimituksessa olevalle virkamiehelle, vaikka ravintolan vahtimestari, johon haitanteko oli kohdistunut, ei ollut käynyt järjestysmieskurssia eikä hänellä ollut järjestysmieskorttia. Sitten apulaissyyttäjä vielä oli uuteen haastehakemukseen sisältyvässä vaihtoehdoissa syytteessä vaatinut henkilölle rangaistusta lievästä pahoinpitelystä. Teonkuvauksen mukaan henkilö oli tarttunut vahtimestaria käsistä aiheuttaen tälle kipua.

Kihlakunnansyyttäjä oli syytteitä käräjäoikeudessa käsiteltäessä luopunut vaatimasta sanotulle henkilölle rangaistusta ensimmäisen haastehakemuksen mukaisesta haitanteosta virantoimituksessa olevalle virkamiehelle ja esittänyt sen sijaan uuden haastehakemuksen mukaisen vaihtoehtoisen syytteen lievistä pahoinpitelyistä. Syyttäjä oli lopulta luopunut myös tästä rangaistusvaatimuksesta. Käräjäoikeuden tuomion mukaan lausunnon antaminen raukesi.

Kuultuaan apulaissyyttäjää apulaisoikeuskansleri on syyttäjän menettelyä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen kannalta arvioidessaan tullut siihen lopputulokseen, että apulaissyyttäjän mahdollisesti tekemää virhettä oli osaksi säännösten tulkinnanvaraisuuteen nähden pidettävä rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu tavoin kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri on katsonut, ettei asiassa ole aihetta määrätä syytetä nostettavaksi apulaissyyttäjää vastaan.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri on toisaalta katsonut aiheelliseksi kiinnittää apulaissyyttäjän huomiota siihen, että syyttäjän tulisi tämänkaltaisessa lievässä pahoinpitelyjutussa esimerkiksi poliisitutkinnallisin keinoin tai muutoin asianmukaisin tavoin huolehtia siitä, että esitutkinta-aineistoon sisältyy riittävä selvitys pahoinpitelyrikoksen tunnusmerkistökiteijöihin kuuluvasta väkivallasta, ruumiillisen koskemattomuuden loukkauksesta tai kivun aiheuttamisesta (23/31/99).

## 5.3. Poliisitoimen laillisuusvalvonta

### 5.3.1. Esitys

#### Henkilötuntomerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta

Poliisi oli esitutkinnan yhteydessä kuulustellut alle 15-vuotiaita lapsia epäiltynä kotirauhan rikkomisesta. Samalla kuulustelluilta oli otettu henkilötuntomerkit, jotka oli syötetty poliisin ATK:lla olevaan rekisteriin. Menettelyään poliisi oli perustellut sisäasiainministeriön 28.10.1994 antaman yleisohjeen dnro 21/011/94 määräyksillä.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessään esittämän kannanoton mukaan sisäasiainministeriön antamaa yleisohjetta ei voida pitää asianmukai-

sena siltä osin, ettei siinä ole kiinnitetty riittävää huomiota tapauksiin, joissa on kysymys alle 15-vuotiasta lasta koskevien henkilötuntomerkkien ottamisesta.

Kannanotto on saatettu sisäasiainministeriön tietoon ja samalla esitetty, että ministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin sen arvioimiseksi, onko sillä aihetta sanotun yleisohjeen tarkistamiseen. Ks. myös kohta 3.4.12. (411/1/98).

### 5.3.2. Huomautus

#### Tutkinnan viipyminen rikosasiassa

Poliisi oli ryhtynyt rikosasiassa toimenpiteisiin vasta yli vuoden kuluttua siitä, kun tutkintapyyntö oli saapunut kihlakunnan poliisilaitokselle. Vasta tuolloin oli kirjattu myös rikosilmoitus. Varsinaiset tutkintatoimenpiteet oli käynnistetty vielä myöhemmin eli siinä vaiheessa, kun virka-apupyynnö oli lähetetty toisen kihlakunnan poliisilaitokselle.

Asianomistajan tekemän kantelun johdosta apulaisoikeuskansleri on huomauttanut vastaisen varalle vanhempaa konstaapelia tämän laiminlyönnistä kirjata rikosilmoitus viipymättä samoin kuin lähettää virka-apukuulustelupyyntö kohtuullisessa ajassa toiselle poliisilaitokselle.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri on päätöksessään katsonut, että kihlakunnan poliisilaitoksessa oli vireillä olevien asioiden seuranta puutteellisesti järjestetty. Viipymistapauksissa tuli välittömästi ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin asian loppuunsaattamiseksi. Edellä oleva arvostelu on saatettu kihlakunnan poliisipäällikön sekä tutkinnanjohtajana toimineen komisarion tietoon (186/1/99).

### 5.3.3. Ohjeet ja käsitykset

#### 1) Poliisin velvollisuus vastaanottaa rikosilmoitus

Kantelija oli henkilökohtaisesti ilmoittanut poliisilaitoksen rikospäivystykseen, että häneltä oli evätty työpaikka ulkomaalaisen taustansa vuoksi. Rikospäivystyksessä palvellut poliisimies oli pitänyt ilmoitusta niin epämääräisenä, ettei hän suostunut sitä kirjaamaan rikosilmoitukseksi, ennen kuin kantelijaa oli kuulusteltu tarkemmin rikostutkijan toimesta. Tämä ei kuitenkaan enää onnistunut samana päivänä, koska rikostutkijat olivat jo lopettaneet työvuoronsa

mainitulta päivältä. Tämän vuoksi kantelijaa pyydettiin saapumaan uudestaan seuraavana päivänä, hyvissä ajoin ennen virka-ajan päättymistä. Kantelija saapui sovitusti uudestaan seuraavana päivänä, jolloin hänen ilmoituksensa kirjattiin, kuitenkin kuulusteluja suorittamatta.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että esitutkintalain 2 §:stä johdettavan oikeusohjeen mukaan rikosilmoitus on aina kirjattava, jos ilmoituksen tekijä pitää ilmoittamaansa tapahtumaa rikoksena. Poliisilaitoksen rikospäivystyksessä palvellut poliisimies ei siten ollut menetellyt asianmukaisesti jättäessään ilmoituksen kirjaamatta sillä perusteella, että hänotti sitä epämääräisenä.

Rikosilmoitus olisi käsiteltävänä olevassa tapauksessa pitänyt kirjata jo sen vuoksi, että kantelijan poliisille kertoma tapahtuma mahdollisesti saattaisi täyttää rikoslain 47 luvun 3 §:ssä mainitun työsyynän tunnusmerkistön, joka on virallisen syytteen alainen rikos.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt poliisimiehen huomiota poliisin velvollisuuteen vastaanottaa yksityisen henkilön ilmoituksen tapahtumasta, jota tämä pitää rikoksena. Lisäksi on kiinnitetty poliisimiehen huomiota velvollisuuteen ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin poliisimiehen tietoon saatetun virallisen syytteen alaisen rikoksen johdosta (1039/1/99).

## 2) Ilmoitusvelvollisuus esitutkinnaissa

Henkilö oli kolmen vuoden aikana (1996, 1997 ja 1999) toimittanut poliisin käsiteltäväksi useita kirjeitä pyytäen poliisia ryhtymään tutkinta- ja muihin toimenpiteisiin. Asiassa saadun selvityksen mukaan kirjeiden sisältö oli epäselvä, eikä esitutkintakynnys ollut ylittynyt. Esitutkinna johtajana toiminut komisario oli lähettänyt ilmoituksen esitutkinna toimittamatta jättämisestä yhdessä tapauksessa. Voitiin olettaa, että ilmoitus oli jäänyt lähettämättä muissa tapauksissa.

Esitutkinnaista ja pakkokeinoista annetun asetuksen 4 §:n säännös sekä sittemmin myös esitutkintalain 43 §:n 2 momentin säännös (692/1997) korostavat ilmoitusvelvollisuuden merkitystä. Tätä on tukenut myös se seikka, että asianomainen oli jälkikäteen tiedustellut asiaa.

Ottaen toisaalta huomioon kirjeiden sisällön laadun, joka on ollut omiaan johtamaan poliisin puolella siihen, että ilmoitusten lähettäminen oli

jäänyt tekemättä, apulaisoikeuskansleri on päättänyt siihen, että po.säännösten merkitystä koskeva käsitys on saatettu tutkinnanjohtajana toimineen nykyisen ylikomisarion ja kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon (733/1/99).

## 3) Puhalluskokeen tekeminen ja rangaistusvaatimuksen antaminen

Kantelija oli ollut polkupyörän kuljettajana osallisena yhteentörmäyksessä auton kanssa. Paikalle saapunut poliisin partio oli puhallutettu liikenteen vaarantamisesta ja liikennejuopumuksesta moottorittomalla ajoneuvolla epäillyn kantelijan. Partioissa olleet poliisit kertoivat selvityksessään, ettei kantelija ollut vastustanut puhalluskokeen tekemistä.

Esitutkinna jälkeen kantelijalle annettu rangaistusvaatimusilmoitus oli teonkuvauksen osalta osin virheellinen. Rangaistusvaatimuksen antanut poliisi kertoi, että kantelijalle oli erehdyksessä annettu tiedoksi ensin laadittu, ennen eräitten uusien seikkojen selviämistä tehty ilmoitus myöhemmän laaditun, oikean sisältöisen ilmoituksen sijasta.

Ratkaisussa on todettu, ettei puhalluskoetta, kun pakkokeinolain 6 luvun 3 §:ssä tai 5 luvun 11 §:ssä säädetyt edellytykset eivät täytyneet, olisi saanut tehdä ilman epäillyn nimenomaista suostumusta. Partion poliisimiesten huomiota on kiinnitetty pakkokeinolain henkilönkatsastusta koskeviin säännöksiin ja asianmukaiseen menettelyyn henkilönkatsastusta suoritettaessa sekä rangaistusvaatimuksen laatineen poliisimiehen huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rangaistusvaatimusilmoitusta tiedoksiannettaessa (966/1/99).

## 4) Esitutkinna toimittamisesta

Asianomistajaa oli tammikuussa 1998 kuultu hänen kesäkuussa 1997 tekemänsä väitettyä kunnianloukkausta koskevan rikosilmoituksen johdosta. Samassa yhteydessä asianomistajaa oli kuultu "vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta", joka oli ilmennyt toukokuussa 1996 kunnan koulutuslautakunnalle tulleesta nimettömästä kirjeestä. Kunnianloukkausta koskevassa asiassa asianomistajan kuulustelun jälkeen todistajien kuulustelut ja esitutkinna päättäminen olivat tapahtuneet syys-marraskuussa 1999.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri on saat-

tanut asianomaisen tutkinnanjohtajan tietoon, että esitutkinta vaihtolovelvollisuuden rikkomista koskevassa asiassa oli asianomistajakuulustelua lukuunottamatta laiminlyöty. Samalla tutkinnanjohtajaa kehoitettiin ensi tilassa ja viimeistään määräpäivänä toimittamaan pöytäkirja ja muu aineisto, josta ilmeni, että esitutkinta oli asianmukaisesti suoritettu loppuun. Kunnianloukkausta koskevassa asiassa tutkinnanjohtajan tietoon on saatettu käsitys, että esitutkinta oli viipynyt kohtuuttoman kauan (589/1/98).

### 5) Esitutkinna viipyminen

Poliisilaitokselle oli tehty tutkintapyyntö kunnianloukkausasiassa juuri ennen asianomistajarikoksen syyteoikeuden erityisen vanhentumisaikojen loppuunkulumista. Poliisilaitos oli suorittanut henkilön kuulustelun ja siirtänyt tutkinnan toiselle poliisilaitokselle. Siellä oli Riki-järjestelmän kirjauksiin erehdyksessä laitettu rikoksen tekoajaksi väärä vuosi niin, että todellinen teko-aika olikin ollut jo vuotta aikaisempi. Ylikonstaapeli oli kuulustellut rikoksesta epäiltyä ja sen jälkeen toimittanut tutkintapöytäkirjan syyttäjän syyteharkintaan. Syyttäjä puolestaan oli todennut rikoksen yleisen syyteoikeuden vanhentuneeksi.

Esitutkinna suorittaminen ja loppuunsaattaminen kyseisellä toisella poliisilaitoksella on aiheuttomasti viivästynyt. Viivästymisestä on ollut vastuussa tutkijana toiminut ylikonstaapeli, joka oli vahingossa kirjannut rikosilmoituksen väärän tekoajan. Tämän inhimillisen erehdyksensä vuoksi ja osittain myös runsaista muista työtehtävistään johtuen hän ei ollut osannut varautua syyteoikeuden vanhentumiseen. Myös tutkinnanjohtajana toiminut komisario on omasta puolestaan ollut vastuussa tutkinna loppuunsaattamisesta.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt ylikonstaapelin ja komisarion huomiota poliisin velvollisuuteen suorittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivästymistä. Samalla ylikonstaapelin huomiota on kiinnitetty myös rikosilmoitusten tekoaikojen kirjaamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen (1076/1/99).

### 6) Takavarikoidun esineen palautus

Poliisi oli takavarikoinut kantelijan omaisuutta rikostutkinna kuluessa. Syyttäjän saatettua-

syyteharkintansa päätökseen ja päätettyään olla syyttämättä kantelijaa siltä osin kuin oli ollut kyse teosta, jonka vuoksi yksi esineistä oli takavarikoitu, hän oli kehottanut poliisia palauttamaan kyseisen esineen kantelijalle. Esine oli kuitattu vastaanotetuksi vasta noin neljän kuukauden kuluttua palautuskehotuksesta. Selvityksen perusteella jäi epäselväksi, mistä viipyminen oli johtunut.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kihlakunnan poliisilaitoksen takavarikoidusta omaisuudesta huolehtivien virkamiesten tietoon käsityksensä siitä, että takavarikoidun omaisuuden palauttamistoimiin on ryhdyttävä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun tieto takavarikon kumoamisesta on saapunut (21/1/98).

### 7) Henkilötunnuksen käsittely löytötavara-asiassa

Poliisilaitokselta oli luovutettu löytötavaran löytäjän henkilötunnuksen sisältänyt tietokone-tuloste tavaran omistajalle. Poliisi ei saa antaa löytäjän henkilötunnusta ilman hänen suostumustaan löytötavaran omistajalle. Luovuttaminen oli johtunut tietämättömyydestä asianomaisen henkilön käsitellessä hänelle outoa tietokonesovellusta. Tavaran omistajalle oli annettu erehdyksessä viranomaiselle kuuluva tuloste, johon löytäjän henkilötunnus oli sisällytynyt. Asiakkaalle annettavaksi tarkoitettussa tulostemallissa tällaista tietoa ei ole. Kihlakunnan poliisipäällikön huomiota on kiinnitetty löytötavara-asioita myös satunnaisesti käsittelevien henkilöiden riittävään opastamiseen asian hoidon edellyttämiin tehtäviin (761/1/00).

### 8) Poliisin menettely koiran kiinnipitovelvollisuuden valvonnassa

Poliisilaitokselta oli pyydetty toimenpiteitä sen johdosta, että irti olleet koirat häiritsevät ihmisten liikkumista tiellä ja olivat heille vaaraksi. Poliisi oli suorittanut valvontatoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että säännösten vastainen koirien pitäminen irrallaan saataisiin loppuun. Tilanne ei kuitenkaan ollut korjaantunut tiellä kulkevia tyydyttäväksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on edellyttänyt, että poliisilaitos jatkaa valvontatoimia ja antaa selvityksen koirien kiinnipidosta suorittamastaan valvonnasta ja niistä toimenpiteistä, joihin valvonnassa



mahdollisesti ilmi tulleet tai poliisin tietoon muutoin saatetut rikkomukset ovat antaneet poliisin puolelta aihetta (740/1/00).

### 9) Poliisilaitoksen menettely ajokorttiasioissa

Poliisilaitoksella oli noudatettu käytäntöä, jonka mukaan poliisilaitos oli vaatinut autoilijaa antamaan ajonäytteen poliisille, liikenneopettajalle tai kuljettajantutkinnon vastaanottajalle saadakseen pitää ajokorttinsa 70 ikävuoden täyttämisen jälkeen.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on asiasta antamassaan lausunnossa katsonut, että säännönmukaisessa tapauksessa esimerkiksi kahden luotettavan ja vastaavan ajokortin omaavan henkilön allekirjoittama todistus on riittävä näyttö ajotaidon säilymisestä.

Poliisilaitoksen menettelyä koskevassa ratkaisussa apulaisoikeuskanslerin sijainen on lausunut, että liikenneturvallisuuden ylläpitäminen sinänsä on tärkeä ja yleisesti hyväksyttävä tavoite. Toisaalta kuitenkin on tähdellistä huolehtia siitä, että henkilöt voivat toteuttaa liikkumisvapautta myös kuljettamalla käytössään olevaa yksityistä ajoneuvoa. Nämä näkökohdat on otettava huomioon sovellettaessa ajokelpoisuutta koskevia säännöksiä. Ratkaisun mukaan ei voida lähteä siitä oletuksesta, että 70 vuotta täyttänyt henkilö sinällään olisi ikänsä johdosta vaaraksi liikenteelle.

Perustuslain perusoikeussäännöksiin kuuluva 6 § huomioon ottaen voidaan pitää kyseenalaisena, onko 70 vuotta täyttäneen henkilön asettaminen hallintokäytännössä eri asemaan kuin muut henkilöt ajo-oikeuden säilyttämisen suhteen ollut omiaan toteuttamaan yhdenvertaisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Ratkaisussa on lausuttu käsityksenä, että poliisilaitoksen menettely ei ollut asianmukainen (15/50/99).

### 5.3.4. Muut kannanotot

#### 1) Esitutkinnan kohdentaminen ja rajoittaminen

Keskusrikospoliisi oli eduskunnan oikeusasiamiehen antaman tutkintamääräyksen johdosta suorittanut laajan esitutkinnan, jossa oli selvitetty Pohjois-Suomen vesioikeuden jäsenen ja Lapin ympäristökeskuksen virkamiesten syyk-

si epäiltyjä virkavelvollisuuden rikkomisia ja lahjusten ottamisia.

Tutkinnan yhteydessä rikoksesta epäiltyinä kuulustelluista neljä henkilöä kanteli asiasta oikeuskanslerille. Heistä yksi oli vesioikeusinsinööri ja Pohjois-Suomen vesioikeuden jäsen, kun taas muut toimivat virkamiehinä Lapin ympäristökeskuksessa. Heihin kohdistunut esitutkinta koski epäilyjä, joiden mukaan vesioikeudellisten asioiden käsittelyssä mukana olleet virkamiehet olisivat ottaneet lahjukseksi katsottavaa kestitystä vastaan Kemijoki Oy:ltä mm. silloin, kun yhtiön Kelukosken voimalaitoksen rakentamista koskeva lupa-asia oli ollut vireillä vesioikeudessa. Kantelijoiden mielestä keskusrikospoliisi oli laajentanut ja toisaalta rajoittanut esitutkintansa sellaisiin tapahtumiin, joita ei ollut mainittu eduskunnan oikeusasiamiehen alunperin antamassa tutkintamääräyksessä.

Kanteluihin antamissaan päätöksissä apulaisoikeuskansleri on todennut esitutkinnan laajentamisen ja toisaalta myös sen rajoittamisen osalta, että kyseinen virkarikostutkinta oli käynnistynyt eduskunnan oikeusasiamiehen pyynnöstä ”tarpeellisessa laajuudessa” ja että poliisin oli noudatettava pyynnössä esitettyjä kannanottoja. Oikeusasiamies ei ollut puuttunut poliisin menettelyyn esitutkinnan laajuuden tai sen kohdentamisen osalta, vaikka esitutkintaa koskevia kanteluita oli ollut oikeusasiamiehen käsiteltävänä. Rikosasiaa sinänsä oli ollut kysymys varsin monitahoisesta ja ongelmallisesta asiakokonaisuudesta ja tapahtumista, joiden osalta selvittämisintressiä oli pidettävä erityisen tärkeänä.

Apulaisoikeuskanslerin päätösten mukaan kantelukirjoituksissa ei ollut saatettu todennäköiseksi, että keskusrikospoliisin edustajat olisivat menettelleet lainvastaisesti tai muutenkaan virheellisesti esitutkinnan kohdentamisen tai laajentamisen osalta (287, 389 ja 760/1/99).

#### 2) Valtion korvausvastuu virkamiestä aiheuttamasta vahingosta

Henkilö oli kanteluunsa saanut apulaisoikeuskanslerin ratkaisun, jossa oli todettu, että hänen tekemänsä rikosilmoituksen johdosta suoritettu esitutkinta työsyRJintää ynnä muuta koskevassa asiassa oli tutkinnassa ilmenneiden puutteiden vuoksi viivästynyt niin, ettei henkilö ollut voinut ennen syyteoikeuden vanhentumista saattaa rikosasiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ratkaisussa oli huomautettu esitutkinnasta vas-

tannutta ylikonstaapelia virheellisestä menettelystä (kanteluasia dnro 197/1/98). Ratkaisuun perustuen henkilö sittemmin oli esittänyt lääninhallitukselle vahingonkorvausvaatimuksen. Lääninhallituksen päätöksessä henkilölle korvattiin oikeudenkäyntikuluista kohtuulliseksi katsottu määrä laillisine korkoineen, mutta korvausvaatimus henkisestä kärsimyksestä hylättiin.

Lääninhallituksen päätöksestä tehtyyn kanteleluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei lääninhallitus ole päätöstä tehdessään ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan rajoja. Hallintoviranomainen voi ilman tuomioistuimen päätöstäkin suorittaa lainmuokaisen korvauksen. Käytännössä valtaosa vahingoista korvataan ilman tuomiota. Niinpä esimerkiksi ylimmän laillisuuden valvojan antama kanteluratkaisu saattaa muodostaa perusteen korvauksen maksamiselle. Toisaalta taas, mikäli viranomaisen kieltäytyy maksamasta vahingonkorvauslain mukaista korvausta, korvauskanne on pantavissa erikseen vireille käräjäoikeudessa (1196/1/99).

### 3) Toimituskirjassa käytettävästä kielestä

Kirjoituksessa oli arvosteltu lääninhallituksen poliisiosastoa siitä, että ruotsin kielellä tehtyyn kanteluun oli vastattu suomeksi. Hankitusta selvityksestä kuitenkin ilmeni, että päätös oli laadittu sekä suomeksi että ruotsiksi ja että ulosmenevästä versiosta oli otettu jäljennös poliisiosaston lähtevien asiakirjojen luetteloon.

Koska oikeuskanslerinvirastoon poliisiosaston selvityksen mukana toimitettujen suomen- ja ruotsinkielisten päätösjäljennösten perusteella ei ollut selvästi pääteltävissä, kumpi kieliversio oli poliisiosaston sisäinen työkappale ja kumpi lopulliseksi toimituskirjaksi tarkoitettu, ja kun toisaalta alkuperäisen arvostelun kohteena olleelle ruotsinkieliselle viranomaiselle oli toimitettu tiedoksi jäljennös suomenkielisestä versiosta, asiakirjaliikenteen selkeyttä voitiin apulaisoikeuskanslerin mukaan jälkikäteen arvostella.

Koska kantelussa ei kuitenkaan ollut edes väitetty, ettei kantelija olisi pyynnöstään huolimatta saanut oikeankielistä versiota päätöksestä, lääninhallituksen poliisiosaston asianomaisen palveluyksikön tietoon saatettiin, että hyvän tiedonhallintatavan mukaisessa asiakirjahallinnossa viranomaisen asiakirjaliikenne on jälkikäteen luotettavasti selvitettävissä (1059/1/99).

## 5.4. Ulosottoimen laillisuusvalvonta

### 5.4.1. Virkasyyteasiat

#### Kiinteistön pakkohuutokauppa

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1999 s. 73 selostetussa tapauksessa käräjäoikeus on tuominut kiinteistön pakkohuutokaupan toimittaneen nimismiehen hänen laiminlyötyään hyväksyä kaikki myytävät kiinteistöt yhdessä eläkeoikeus pysyttäen tehdyn tarjouksen. Seuraamukseksi tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta on tuomittu varoitus. Sen sijaan käräjäoikeus oli hylännyt syytteen siltä osin kuin se koski valitukseksi otsikoidun ja eläkeoikeuden haltijoiden allekirjoittaman kirjelmän toimittamatta jättämistä eteenpäin. Käräjäoikeuden päätös on lainvoimainen (6/50/00).

### 5.4.2. Esitykset

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1999 (s.74) on selostukset esityksistä, jotka koskevat asiamiehen valtuutusta ulosottomenettelyssä ja yksipuolisen tuomion täytäntöönpanoa. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan esitykset on otettu huomioon ulosottolain kokonaisuudistuksessa, jota koskeva ehdotus on valmistunut keväällä 2000. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitettu antaa lokakuussa 2001 (21/51/98 ja 930/1/98).

### 5.4.3. Käsitukset

#### 1) Selvityspyyntöihin vastaaminen

Johtavalle kihlakunnanvoudille on ilmoitettu apulaisoikeuskanslerin kantana, että viraston päällikön on huolehdittava siitä, että ulosottovirastoon saapuneisiin oikeuskanslerinviraston selvityspyyntöihin vastataan asianmukaisesti. Ulosottoasiaa koskevaan oikeuskanslerinviraston selvityspyyntöön oli antanut vastauksen vain avustava ulosottomies. Vastaus oli ollut puutteellinen eikä siitä ollut käynyt selville muun muassa se, mihin perustui ulosottovelkojan asema (252/1/99).

#### 2) Ulosmittauspöytäkirjan merkinnät

Ulosottoviranomaisen huomiota kiinnitetty siihen, että ulosmittauspöytäkirjaan tulee merki-

tä ulosottolain 4 luvun 6 §:ssä tarkoitetut molemmat ulosmittausvaihtoehdot, suojaisuus ja perheenjäsenten lukumäärä, vaikka ulosmittattavasta määrästä olisikin sovittu velallisen kanssa toisin (1220/198).

### 3) Ulosottoviraston menettely perintäasian kirjaamisessa

Ulosottovelkoja oli lähettänyt ulosottovirastoon täytäntöön pantavaksi hovioikeuden tuomion, jolla velallinen oli velvoitettu korvaamaan velkojalle erään riita-asian yhteydessä syntyneitä oikeudenkäyntikuluja. Hovioikeuden tuomiolauselma oli kirjoitettu sellaiseen muotoon, että osa korvattavaksi määrättyjen kulujen määräästä tuli lukea alioikeuden tuomiolauselmasta, mikäli halusi saada kokonaismäärän selville. Ulosottovirastossa oli asian kirjaamisvaiheessa tapahtunut sellainen erehdys, että alioikeuden pöytäkirjasta ilmenevä määrä oli jäänyt huomioonottamatta. Virhe huomattiin ulosottovirastossa vasta puoli vuotta myöhemmin, jolloin korjaava merkintä tehtiin.

Johtavaa kihlakunnanvoutia on kehoitettu apulaisoikeuskanslerin toimesta kiinnittämään ulosottoviraston kirjaamistehtäviä hoitavien henkilöiden huomiota siihen, että täytäntöön pantavaksi lähetettyjen asioiden kirjaamisessa tulee noudattaa tarpeellista huolellisuutta (1243/198).

### 4) Ulosottoperusteen yksilöinti maksukehotuksessa

Ulosottovelkoja oli jättänyt hänelle postienakolla lähetetyt estetodistuksin varustetut täytäntöönpanoasiakirjat lunastamatta, jolloin hänestä tuli ulosottoviranomaisiin nähden ulosottovelallinen.

Maksamatta jäänyttä 60 markan estemaksua ja 50 markan lisämaksua ryhdyttiin perimään lähettämällä maksun laiminlyöneelle henkilölle postitse maksukehotus, josta ei kuitenkaan ilmennyt ulosottoperustetta. Laiminlyönti johtui kokemattoman toimistovirkailijan erehdyksestä. Koska menettely muutoin perustui ulosottomaksuista annettuun asetukseen, asia ei antanut aiheutta muuhun, kuin että apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnanvoudin huomion henkilökunnan asianmukaiseen opastamiseen ja valvomiseen (221/199).

### 5.4.4. Muut kannanotot

#### 1) Syyttömyysolettaman ulottuvuudesta ulosottoselvityksen antamiseen

Ulosottomies oli ulosottolain 3 luvun 33 §:ssä mainitun ulosottoselvityksen jälkeen tehnyt rikosilmoituksen ulosottovelallisesta epäillen tämän syyllistyneen rikoslain 39 luvun 1 §:ssä mainittuun velallisen epärehellisyteen. Tämän jälkeen ulosottomies oli ulosottolain 3 luvun 34 d §:n mukaan velvoittanut velallisen uhkasakon uhalla paljastamaan ulosottoselvityksessä kateissa oleviksi havaittujen rahavarojen sijainnin.

Ulosottovelallinen kanteli ulosottomiehen menettelystä, katsoen, ettei ulosottovelallista uhkasakon uhalla voitu velvoittaa myötävaikuttamaan oman rikosepäilynsä paljastumiseen. Velallinen joutuisi tällöin tosiasiallisesti todistamaan itseään vastaan, mitä oli pidettävä vallitsevien oikeusperiaatteiden vastaisena.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintalain 7 §:stä ilmenevä ja rikos oikeudessa yleisesti hyväksytty periaate, ettei rikoksesta epäilty ole velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen ei ilman muuta ulotu muihin oikeusaloihin, kuten ulosotto-oikeuteen. Ulosottomies ei näin ollen ollut menetellyt väärin velvoittaessaan velallisen paljastamaan sellaisia tietoja, joiden johdosta hän mahdollisesti heikentäisi oman asemansa rikoksesta epäiltynä.

Ulosottovelallisen oikeusturvasta apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että ulosottomiehen asettaman uhkasakon tuomitsee käräjäoikeus, jonka velvollisuutena on viran puolesta tutkia myös uhkasakon asettamisen laillisuus. Kun asi-anosaista kuullaan oikeudessa ennen uhkasakon tuomitsemista, hänellä on mahdollisuus kiinnittää huomiota niihin seikkoihin, jotka tekevät uhkasakon asettamisen perusteettomaksi (690/1/00).

#### 2) Oikeudenkäyntikulujen viivästyskorke

Hovioikeus oli oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n 1 momentin mukaisesti tuominnut riita-asian hävinneen osapuolen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut ja määrännyt saman lainkohdan 2 momentin mukaisesti tuomitulle markkamäärälle viivästyskorkeoa siitä lähtien, kun kuukausi oli kulunut tuomitsemis-

päivästä. Päivä, josta lähtien tuli suorittaa viivästyskorkoa, oli arkipäivä. Velallisen suorittamiseksi tuomitun korvauksen ulosottovirastoon seuraavana arkipäivänä, eli maanantaina, ulosottovirasto määräsi perittävälle saatavalle viivästyskorkoa lauantaista lukien.

Kantelijan käsityksen mukaan hänellä olisi ollut oikeus säädettyjen määräaikaisten laskemisesta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan suorittaa maksu pyhäpäivää seuraavana arkipäivänä ilman viivästyskorkoa.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri totesi, että säädettyjen määräaikaisten laskemisesta annetun lain 1 §:n sanamuodosta voidaan päätellä, että laki on tarkoitettu koskemaan prosessuaalisia määräaikoja. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n 2 momentissa mainittu kuukauden määräaika on katsottava olevan luonteeltaan materiaalisena oikeuteen liittyvä. Näin ollen määräaikalain säännökset eivät vaikuta oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenkäymiskuluille määrättävän viivästyskoron alkamisajankohtaan. Kantelun kohteena oleva ulosottoviranomainen oli toiminnut oikein määrätessään viivästyskorkoa maanantaina suoritettulle korvaukselle lauantaista lukien (654/1/99).

## 5.5. Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto

### 5.5.1. Käsitykset

#### 1) Ruotsinkielisestä palvelusta ennakkoäänestystä toimitettaessa

Kantelukirjoituksen mukaan kantelija ei ollut saanut eduskuntavaalien ennakkoäänestyksen yhteydessä kaksikielisellä alueella sijainneissa postikonttorissa äänestysmenettelyä koskevaa opastusta ruotsin kielellä.

Vaikkei ennakkoäänestyksen toimittaminen ollutkaan postin tavanomaista jokapäiväistä toimintaa, oli sitä oikeuskanslerin mukaan perustuslain 14 §:n mukaisen perusoikeutena turvatun äänioikeuden toteuttajana kuitenkin pidettävä yhteiskunnallisesti niin merkittävänä palveluna, että ennakkoäänestyksen järjestämisestä vastuullisten tulisi kaksikielisillä alueilla kiinnittää erityistä huomiota palvelun saatavuuteen molemmilla kansalliskielillä (ks. myös kohdat 3.4.1. ja 6.4.2.1.).

Oikeuskansleri saattoi käsityksensä Suomen

Posti Oy:n ohella oikeusministeriön tietoon vastaisia vaaleja silmällä pitäen (303/1/99).

#### 2) Kihlakuntien johtoryhmät

Oikeuskanslerin virastossa on selvitetty johtoryhmyöskentelyä kolmessa kihlakunnanvirastossa. Kahdessa johtoryhmyöskentely oli tapahtunut säädösten edellyttämällä tavalla ja muutoinkin asianmukaisesti. Kolmannessa kihlakunnanvirastossa johtoryhmä oli kokoontunut melko vähäisessä määrin. Tässä kihlakunnassa mm. henkilösuhteista ja johtamistavoista johtuen johtoryhmyöskentelyä ei ollut koettu hyödylliseksi ja tarkoitustaan vastaavaksi.

Kihlakunnanviraston johtoryhmä on säädösperusteinen toimielin, jolle on asetuksella (859/1994) annettu tehtäviä. Näiden tehtävien hoitaminen asianmukaisesti kuuluu virkamiesten velvollisuuksiin. Johtoryhmän toimivuuden perusteista vastaa ensisijaisesti viraston päällikkö. Myös toimintayksiköiden päälliköt sekä henkilöstön edustajat vastaavat yhteistyöstä omalta osaltaan. Hyvä yhteistoiminta virastoon kuuluvien välillä on virastomuodosta riippumatta tarpeen virkatehtävien kunnolliseksi hoitamiseksi ja myös se kuuluu hyvän hallinnon osatekijänä virkavelvollisuuden piiriin.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että lääninhallitusten asiana on, huolehtiessaan kihlakunnanvirastojen yleishallinnolliseen johtamiseen ja valvontaan kuuluvista tehtävistä, samalla seurata johtoryhmyöskentelyn asianmukaisuutta kihlakunnissa. Jos ongelmia ilmenee, ne on pyrittävä selvittämään tarvittaessa yhteistoimin oikeus- ja sisäasiainministeriöiden kanssa (17/50/99).

#### 3) Uskotun miehen esteellisyydestä

Testamentin mukaan tyttärille annettiin asuin- ja omistusoikeus kotitalossaan poikien saadessa omistusoikeuden. Yhden tyttärin nostettua vahvistuskanteen käräjä- ja hovioikeus tulkitsivat testamenttia siten, ettei oikeus ollut enää voimassa.

Kantelukirjoituksen mukaan nyt puheena oleen oikeuden haltijana oli kantelijan tavoim ollut hänen kehitysvammaisen sisarensa, jonka uskotuksi mieheksi oli määrätty heidän veljensä, joka oli saanut kotitalon omistukseensa yhdessä veljensä kanssa. Kyseisen eturistiriidan johdosta uskottu mies oli loukannut päämiehensä oikeutta,

eikä holhouslautakunta ollut kantelijan vaatimuksista huolimatta suostunut hakemaan hänen sisarelleen esteettömän uskotun miehen määrystä asumisoikeusasian ratkaisemista varten. Selvityksessään holhouslautakunta on katsonut uskotun miehen määräyksen hakemisen tarpeettomaksi muun muassa siksi, että päämiehelle oli jo aiemmin hankittu oma asunto tämän omilla varoilla eikä hän siten enää ollut kyseisen asumisoikeuden tarpeessa.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan holhouslaissa säädettyä estettä lähisukulaisen määräämiselle uskotuksi mieheksi ei ole ollut siinäkään tapauksessa, että uskotulla miehellä ja päämiehellä saattaisi olla yhteneviä tai vastakkaisia taloudellisia intressejä. Koska pesänjakaja oli aikoinaan todennut lopullisessa jakokirjassa asumisoikeuden olevan olemassa eikä asiasta ollut esitetty muuta virallista tulkintaa, oli eturistiriitatilanne edelleen vallinnut.

Selvityksistä ilmeni, ettei holhouslautakunnalla ollut ollut käytössään kyseistä jakokirjaa arvioidessaan esteettömän uskotun miehen määräyksen hakemista, mitä voitiin pitää asioiden huolellisen selvittämisen kannalta puutteena. Vaikkei eturistiriidasta ollut oikeudenkäynnin lopputulos huomioon ottaen aiheutunut taloudellista vahinkoa päämiehelle, voitiin sitä edunvalvontatoimen ulkoisen luotettavuuden kannalta pitää epäasianmukaisena. Kiinnitetty huomiota esteettömän uskotun miehen määräämistä koskeviin näkökohtiin (947/1/99).

## 5.5.2. Muut kannanotot

### 1) Haasteen tiedoksiantaminen sairaalassa

Haastemies oli antanut tiedoksi haasteen velkomisasiassa sairaalassa hoidettavana olevalle 92-vuotiaalle henkilölle, joka sairasti dementiaa ja oli siten kykenemätön ymmärtämään haasteen merkityksen. Koska haastettavalle ei ollut määrätty holhoojaa tai uskottua miestä, haaste oli annettava tiedoksi henkilökohtaisesti. Samansäiltöinen haaste piti antaa tiedoksi myös kolmelle potilaan lähisukulaiselle, mutta useita kuukausia kestäneistä yrityksistä huolimatta haaste oli onnistuttu antamaan tiedoksi ainoastaan potilaan tyttärelle. Haastemiehen saatua tietää, että haastettavan omaiset vierailevat sairaalassa viikottain, hän suoritti potilaan haastamisen jättä-

mällä haasteasiakirjat potilaan hoitajalle, joka liitti ne potilasasiakirjoihin. Sairaalasta soitettiin potilaan yhteyshenkilöksi merkitylle tyttärelle ja kerrottiin saapuneesta haasteesta. Tytär tai muukaan omainen ei kuitenkaan suostunut noutamaan haastetta, jolloin se siirrettiin säilytettäväksi sairaalan taloustoimistoon.

Haastettavan sairaalapotilaan tytär kanteli oikeuskanslerille haastemiehen ja sairaalan henkilökunnan toimista. Kantelijan mielestä tietosuojaa oli rikottu saattamalla erittäin arkaluontoista ja luottamuksellista tietoa sivullisten tietoon.

Kannanotossaan apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa, että haasteen tiedoksiannossa ei ole tärkeintä muutosäännökset niiden itsensä takia, vaan tärkeintä on varmistua siitä, että haastettava tai hänen edusmiehensä saa tiedon vireillä olevasta oikeuskäsittelystä. Huomioon ottaen vallinneet olosuhteet ja kun haasteasiakirjat ovat julkisia asiakirjoja, haastemiehen menettelyä voitiin pitää hyväksyttävänä. Koska haasteasiakirjat oli sairaalassa säilytetty asianmukaisesti ja niiden sisältämät tiedot olivat saadun selvityksen mukaan tulleet ainoastaan suppean henkilöpiirin tietoon, sairaalahenkilökunnan moittimiseen ei myöskään ollut aihetta (360/1/99).

### 2) Kanteluasian viipyminen konkurssiasiamiehen toimistossa

Konkurssipesien valvonnan erityisviranomaisena toimivalle konkurssiasiamiehelle kuuluvat konkurssipesien hallinnon valvonnasta säädetyn lain 1 §:ssä säädetty tarkastus- ja valvontatehtävät. Konkurssiasiamiehen tehtäviin ja toimivaltaan eivät sitävastoin kuulu sellaiset konkurssipesää koskevien oikeusriitojen sisällölliset kysymykset, jotka voidaan saattaa riippumattomien tuomioistuimien tutkittaviksi. Konkurssiasiamies ei ollut menetellyt virheellisesti, kun hän ei ollut päätöksessään ottanut nimenomaista kantaa kantelussa yksilöidyn takaisinsaantikanteen käynnistämisen perusteltavuuteen. Hieman yli kahden vuoden mittaiseksi muodostunut käsitteilyaika konkurssiasiamiehen toimistossa oli sinänsä melko pitkä. Tietyt asiakkaan tutkintapyyntöissä mainitut asiat olivat kuitenkin liittyneet kiinteästi tuomioistuimessa tuolloin vireillä olleisiin oikeudenkäynteihin, minkä vuoksi tuomioistuinratkaisujen odottamista voitiin pitää perusteltuna (630/1/99).

## 6. Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

### 6.1. Yleiskatsaus

#### 6.1.1. Oikeusvalvonnan keinot

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muuhun valtionhallintoon kuin edellä 4. ja 5. jaksossa käsiteltyihin oikeudenhoitoviranomaisiin. Merkittävä osa opetus-, sosiaali-, terveys- ja ympäristöhallinnosta kuuluu kunnille. Näihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa selostetaan seuraavan jakson kohdassa 7.2. Valtionhallinnon laillisuusvalvonta tapahtuu pääasiallisesti tutkimalla tehtyjä kanteluja. Osa niistä kohdistuu useamman kuin yhden hallinnonalan viranomaisten toimintaan.

#### 6.1.2. Lainsäädännöstä

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan 1.12.1999 lukien. Tässä yhteydessä annettiin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja muutettiin lukuisia muita lakeja. Tarkoituksena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta sekä tehostaa julkisuusperiaatetta julkisten tehtävien hoidossa. Uudistus pyrkii selkeyttämään ja yhtenäistämään salassapidon perusteita. Salassapidosta voidaan perustuslain mukaan säätää vain lailla. Kyseinen yleishallinnollinen perustuslainsäädäntö on merkittävä. Kannanottoja sen soveltamisesta ei kuitenkaan vielä kertomusvuoden aikana ole tehty oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa.

Muita tärkeitä lainsäädäntöhankkeita ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), joka tuli voimaan 1.1.2000, sekä ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus, johon liittyvät ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja lukuisat lainmuutokset tulivat voimaan 1.3.2000. Uudistuksen keskeinen sisältö on pilaantumisen torjuntaa koskevan lainsäädännön keskittäminen yhteen lakiin, ympäristönsuojelulakiin, luvanvaraisten toimintojen lupakäsittelyn uudistaminen sekä

valtion viranomaisjärjestelmän uudistus lakauttamalla vesioikeudet ja siirtämällä päätöksenteko hallintoviranomaisille, jolloin perustettiin ympäristölupavirastot.

#### 6.1.3. Kantelujen jakautuminen

Kertomusvuonna tehdyt valtionhallinnon laillisuusvalvontaan liittyneet kantelut ovat kataneet kaikki keskeiset valtionhallinnon alat, kuten tämän kertomuksen loppujakson tilastotietoja koskevassa kohdassa 10.1 on esitetty.

Oikeuskanslerille tehdyt kantelut kohdistuivat suuruusjärjestyksessä lueteltuina seuraavien hallinnonalojen viranomaisten menettelyyn (suluissa vastaavat kantelujen lukumäärät vuodelta 1999): sosiaaliviranomaiset 166 (127), terveyden- ja sairaanhoitoviranomaiset 64 (53), veroviranomaiset 46 (35), työviranomaiset 34 (31), opetusviranomaiset 22 (22), maa- ja metsätalousviranomaiset 21 (24) ja liikenneviranomaiset 14 (19) kantelua. Sosiaaliviranomaisten toimialalla on oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen määrä merkittävästi kasvanut. Muilla hallinnonaloilla sen sijaan ei ole havaittavissa oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa suuria muutoksia edellisiin vuosiin verrattuna.

Valtionhallinnon laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna annetuista ratkaisuksista mainitaan eräiden hallinnonalojen osalta seuraavat yleisesti merkittävät tai muutoin huomionarvoiset tapaukset. Eräät niistä on selostettu kertomuksen jaksossa 9.

Sisäasiainhallinnon alalla apulaisoikeuskansleri on tehnyt sisäasiainministeriölle esityksen pidätettyjen ja kiinniotettujen käsittelyohjeiden ja normiston nykyaikaistamiseksi ja saattamiseksi kiireellisesti oikealle säädösten tasolle.

Valtiovarainhallinnon alalla oikeuskansleri on julkisuudessa esitettyjen väitteiden johdosta omasta aloitteestaan tutkinut valtion vakuusrahan menettelyn ns. SKOP-oikeudenkäynnissä.

Opetushallinnon alalla oikeuskansleri on lausunut käsityksensä opiskelijoiden yhdenmukaisesta kohtelusta opintotuen takaisinperinnässä ja Kansaneläkelaitoksen menettelystä opintotuen toimeenpanossa. Lisäksi on otettu kantaa oppilaitoksen oppilaille järjestettyihin huumetesteihin.

Maa- ja metsätaloushallinnon alalla oikeuskansleri on lausunut käsityksensä kelpoisuusvaatimusten ja tutkintojen huomioon ottamisesta virantäytössä. Myös hirvieläinten omaisuudelle ja liikenteelle aiheuttamatvahingot ja lohentakalustuksen säätely EU-aikana ovat antaneet aiheita kannanottoihin.

Liikennehallinnon alalla oikeuskansleri on arvioinut telesiirtymäsopimuksen ehtoja sananvapauden kannalta tilanteessa, jossa teleyrityksen asiakkaalta oli vaadittu ennakkomaksu tai vaakuus.

Kauppa- ja teollisuushallinnon alalla on lausuttu käsitykset patenttiasioiden käsittelyn viivästymisestä patenti- ja rekisterihallituksessa sekä pitkistä käsittelyajoista kuluttajavalituslautakunnassa.

Sosiaali- ja terveyshallinnon alalla apulaisoi-

keuskansleri on lausunut käsityksensä suuhygienistien asemasta sairausvakuutuskorvausjärjestelmässä. Oikeuskansleri on arvioinut psykologin antaman psykoterapiahoidon korvaamista sairausvakuutuslain nojalla. Apulaisoikeuskansleri on vielä tarkastellut maahanmuuttajien ja paluumuuttajien eläkeoikeutta, erityisesti inkerinsuomalaisten osalta.

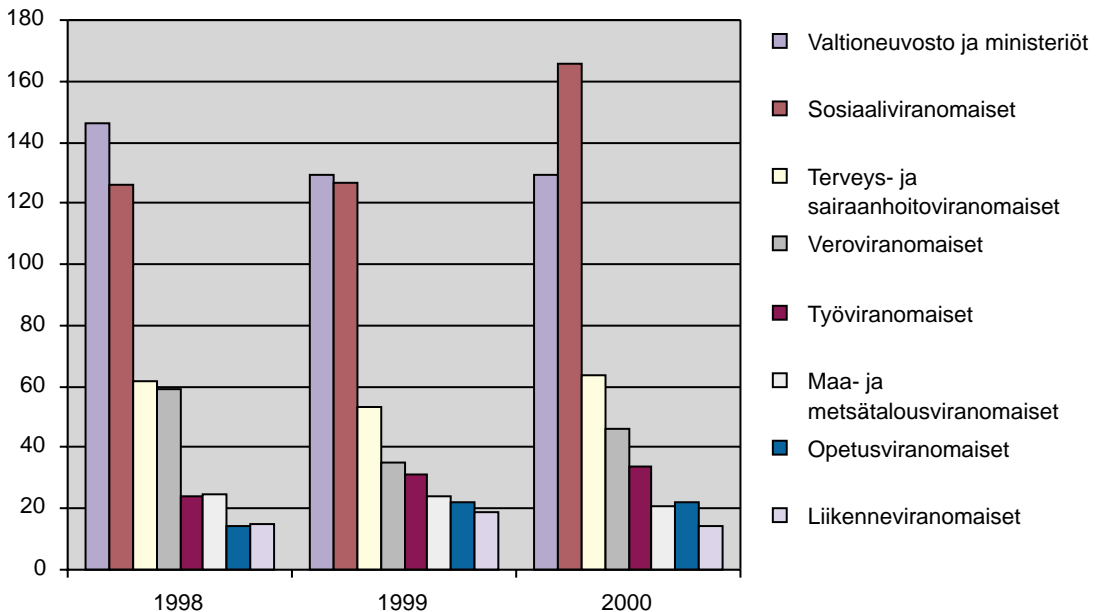
Työhallinnon alalla on lausuttu käsitys uskonnollisen vakaumuksen merkityksestä työn vastaanottovelvoitteen kannalta. Lisäksi on arvioitu työttömyysturvan järjestelyjen perustuslainmukaisuutta, kun kysymys on työnhakijan oikeudesta matkustaa.

Tässä jaksossa käsiteltävät valtionhallinnon laillisuusvalvontaa koskevat edellä viitatuista ja muut asiat ovat antaneet aiheita seuraaviin jäljempänä tarkemmin esitettäviin toimenpiteisiin tai kannanottoihin.

Kuvassa 6 on nähtävissä valtionhallintoon vuosina 1998–2000 kohdistuneiden kantelujen lukumäärät hallinnonaloitain. Viranomaiskanteluja koskevat pylväät kuvaavat niiden kantelujen lukumääriä, jotka kohdistuvat muihin viranomaisiin kuin ministeriöihin.

Kuva 6.

### Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloitain 1998–2000



## 6.2. Ulkoasiainhallinto

### 6.2.1. Käsitely

#### Suurlähetystön menettely passin myöntämistä koskevassa asiassa

Suurlähetystö oli myöntänyt passin kantelijan ulkomailla syntyneelle tyttäreille. Tyttären etunimenä oli kreikkalainen kirjain, jota ei ollut painettu oikeassa muodossaan suurlähetystön myöntämään passiin, vaan oikea kirjoitusasu oli kirjoitettu käsin passin lisämerkinnät-sivulle. Lisämerkinnät-sivu oli jäänyt varmentamatta suurlähetystön virkamiehen allekirjoituksella ja suurlähetystön leimalla.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että epäselvyydet etunimen kirjoitusasusta olivat johtuneet nimen epätavallisuudesta ja harvinaisuudesta ja että suurlähetystössä ei ollut menetetty asiassa tältä osin virheellisesti. Sen sijaan suurlähetystön menettely ei ollut ollut riittävän huolellista siltä osin, että passin lisämerkinnät-sivu ei ollut varmennettu. Käsitely oikeasta menettelystä saatettiin ulkoasiainministeriön tietoon edelleen suurlähetystön tietoon toimitettavaksi (384/1/98).

### 6.2.2. Muut kannanotot

#### 1) Menettelystä tehtävään määrättäessä

Määrättäessä vahtimestarin tehtävään ulkoasiainministeriö oli voinut ottaa päätösharkintaan muitakin kuin ilmoitettuun ajankohtaan mennessä halukkuutensa kysymyksessä olevaan tehtävään ilmoittaneet virkamiehet. Oikeuskansleri on tässä yhteydessä pitänyt suositeltavana vaihtoehtona sitä, että haluttaessa uusia ehdokkaita tapauksissa, joissa ilmoittautumiset on pyydetty tiettyyn ajankohtaan mennessä, ilmoittautumisaikaa jatketaan tai asetetaan uusi aika ja tästä annetaan tieto samalla tavoin kuin alkupe räisestä ilmoittautumisajasta (155 ja 1017/1/99).

#### 2) Sähköisestä asioinnista viranomaisen kanssa

Henkilön Australiassa 4.3.1999 lähettämä sähköpostiviesti oli tullut Suomen Canberrassa olevaan suurlähetystöön vasta 15.3.1999. Paikallisen vapaapäivän johdosta henkilölle oli vastattu sähköpostitse 16.3.1999.

Kantelun johdosta oikeuskansleri on todennut käsityksensä toisaalta, että suurlähetystö ei

ollut viivytellyt vastaamisessa ja että sähköpostiviestin viranomaiselle lähetävä toimii omalla vastuullaan. Toisaalta viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa. Oikeuskansleri on pitänyt tärkeänä, että ulkoasiainministeriö tässä suhteessa tekee parhaansa niin että kante-lusta ilmenevää viivästymistä ei pääse tapahtumaan ainakaan ministeriön omissa sähköisissä tiedonsiirtomenetelmissä olevien häiriöiden tai puutteiden vuoksi (326/1/99).

## 6.3. Sisäasiainhallinto ja puolustushallinto

### 6.3.1. Esitys

#### Pidätettyjen käsittelyohjeet

Sisäasiainministeriö oli 11.2.1985 antanut pidätettyjen käsittelyohjeet, jotka oli kumottu 21.12.1990 viranomaisia koskevan normiuudistuksen yhteydessä. Ohjeet ovat 1.1.1991 lähtien olleet voimassa suosituksina. Pakkokeinolain 1 luvun 28 §:ään on 17.2.1995 lisätty 2 momentti, jonka mukaan sisäasiainministeriö saa antaa määräyksiä pidätetyn ja kiinniotetun kohtelusta poliisin tiloissa. Kyseisestä säännöksestä huolimatta sisäasiainministeriö ei ole antanut asiasta uusia määräyksiä. Saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriön poliisiosastolla on parhailaan valmisteilla poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevan lainsäädännön ja siihen liittyvän hallintonormiston kehittäminen.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on todettu, että koska pidätettyjen käsittelyohjeet sisältävät keskeisiä näkökohtia pidätettyjen ja kiinniotettujen kohtelusta ja oikeusturvasta, niiden ja muun asiaan liittyvän normiston nykyaikaistaminen ja saattaminen oikealle säädöstasolle kiireellisesti on tarpeen. Tämän vuoksi jäljennös päätöksestä on lähetetty sisäasiainministeriölle tiedoksi otettavaksi huomioon poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevan sääntelyn kehittämiseksi (1127/1/99).

### 6.3.2. Käsitely

#### Lääninhallituksen virkamiesten menettelystä

Lääninhallituksen sivistysneuvos oli antanut sanomalehdelle haastattelulauseunnon, joka kos-



ki lääninhallituksessa vireillä olevaa hallintolainkäyttöasiaa. Virkamies tuli olemaan siinä tuomariin rinnastettavassa asemassa oleva ratkaisija. Apulaisoikeuskansleri on asian johdosta todennut, että virkamies ei haastattelun antaessaan ollut loukannut valtion virkamieslain 17 §:n mukaista salassapitovelvoitettaan. Esteellisyysperusteena on otettava huomioon hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetty yleisperiaate, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Virkamiehen olisi pitänyt tarkemmin harkita mitä sanoit mainitussa haastattelulausunnossa.

Sanotussa hallintolainkäyttöasiassa oli ollut kysymys peruskoululain tietyn säännöksen soveltamisesta. Lääninhallituksen koulutoimintatarkastaja oli puolestaan kunnan kouluviranomaisten pyynnöstä antanut asiassa neuvoja. Apulaisoikeuskansleri on saattanut kyseisen virkamiehen tietoon yleiset periaatteet virkamiehen neuvontatoiminnasta. Kun neuvoja pyydetään viranomaiselta, jolle kysymyksessä oleva asia voi myöhemmin tulla valituksen perusteella tutkittavaksi, on virkamiehen oltava varsin pidättyväinen. Hänen on myös muistutettava, että vaikka lain soveltamiseen velvollinen voi hankkia neuvoja eri tahoilta, tämä ei millään tavoin poista tai siirrä sitä vastuuta, joka sanottuun velvollisuuteen liittyy. Kun virkamies näissä rajoissa antaa neuvoja, niiden tulee olla paikkansa pitäviä (120/1/99).

### 6.3.3. Muut kannanotot

#### 1) Lääninhallituksen esittelijän neuvontavelvollisuus

Lääninhallituksen taksilupia käsittelevä esittelijä oli puhelintiedustelun johdosta antanut kysyjälle hallintomenettelylain 4 §:n mukaisesti tiedon luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain 5 ja 6 a §:ssä säädetystä liikennelupajärjestelmästä sekä lupaviranomaisesta, jolle lupaa koskeva hakemus tulitehdä. Tämän lisäksi esittelijä oli puhelinkeskustelussa ryhtynyt selvittämään kysyjän tarkoittaman toiminnan luvanvaraisuutta, päätyen siihen, ettei lupaa tarvittaisi.

Kysyjä oli ymmärtänyt saaneensa suullisen päätöksen siitä, ettei hänen aikomansa riksataksitoiminta vaatinut liikennelupaa. Toiminta oli kuitenkin lääninhallituksen henkilöliikennelu-

pa-asioissa toimivaltaisen virkamiehen sekä valvovan viranomaisen toimesta määrätty luvattomana keskeytettäväksi pian toiminnan aloittamisen jälkeen.

Kysyjän yhteydenottoa puhelimitse ei katsottu hallintomenettelylain 7 §:ssä tarkoitetuksi lupa-asian suulliseksi vireillepanoksi, koska asiassa ei ollut näyttöä siitä, että hän olisi esittänyt asiassa tuon lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua vaatimuksen luvan saamiseksi ja sen perusteet.

Asiassa oli saatu ristiriitaista ja puutteellista selvitystä siitä, minkä aiotua toimintaa sekä ajoneuvojen laatua koskevien tietojen perusteella lääninhallituksen esittelijä oli kantansa muodostanut sekä siitä, mikä oli ollut puhelinkeskustelujen sisältö ja olivatko keskustelut olleet sillä tavoin yleisluonteista, että kysyjän olisi tullut käsitellä esittelijän kannanotto tämän henkilökohtaiseksi käsitykseksi asiassa. Koska luotettavaa lisäselvitystä ei ollut saatavissa, ei esittelijän menettely ollut antanut aihetta muihin toimenpiteisiin, kuin että hänen menettelyänsä asiakaspalvelussa oli arvosteltu. Hänen viestintänsä, keskustelussa asiakkaan kanssa toiminnan luvanvaraisuudesta ja liikennelupaehdoista, ei ollut ollut kyllin selkeää, minkä vuoksi kysyjä oli saanut väärän käsityksen esittelijän kannanotosta pitäen sitä päätöksenä (719/1/98).

#### 2) Veikkauspalvelut Ahvenanmaalla

Ahvenanmaalainen yhdistys oli moittinut sisäasiainministeriötä lupaviranomaisena rahapeliasioissa Oy Veikkaus Ab:n valvonnan laiminlyömisestä. Yhdistys oli havainnut, että Oy Veikkaus Ab oli ryhtynyt tarjoamaan rahapelejä internetin välityksellä mutta ainoastaan suomenkielisenä versiona. Yhdistyksen mielestä sisäasiainministeriön tulisi valvoa, että Oy Veikkaus Ab Internetpalveluja kehittäessään huomioi myös ruotsinkielisen väestön tarpeet.

Koska sisäasiainministeriön hankkimasta selvityksestä kävi ilmi, että Oy Veikkaus Ab:n internetissä tarjoamat palvelut olivat vielä kehitysvaiheessa eikä niitä ollut vielä ryhdytty aktiivisesti markkinoimaan ja koska Oy Veikkaus Ab oli ilmoittanut, että yhtiö oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin internetissä tarjottavien pelien ruotsinkielisten versioiden kehittämiseksi, asia ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin apulaisoikeuskanslerin taholta.

Yhdistys oli myös moittinut Ahvenanmaan poliisipiirin päällikköä siitä, että tämä ei ollut

ryhtynyt toimenpiteisiin sen johdosta, että yhdistys oli poliisille ilmoittanut Oy Veikkaus Ab:n toimivan luvattomasti Ahvenanmaalla, koska yhtiöllä ei ollut Ahvenanmaan maakuntahallituksen myöntämää toimilupaa. Toimimattomuutensa syyksi poliisimestari ilmoitti, että alustavissa tutkimuksissa oli ilmennyt, että Oy Veikkaus Ab, Ahvenanmaan maakuntahallitus ja sisäasiainministeriö kävivät neuvotteluja Oy Veikkaus Ab:n toimintaedellytyksistä Ahvenanmaalla ja että kysymys oli monimutkaisista oikeudellisista tulkintakysymyksistä.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri katsoi muun muassa, että koska asia oli selvityksen alla eri viranomaisissa poliisimestarin ei voitu katsoa menetellessä virheellisesti jäädessään ennen toimenpiteisiin ryhtymistä odottamaan sisäasiainministeriön ja maakuntahallituksen kantaa Oy Veikkaus Ab:n toimintaedellytyksiin Ahvenanmaalla (98/1/99).

## 6.4. Valtiovarainhallinto

### 6.4.1. Huomautukset

#### 1) Kiinteistön verotusta koskevan todistuksen antaminen

Kuulutuslainhuudon myöntämistä koskevan kantelun yhteydessä havaittiin, että verotoimiston verojohtaja oli antanut kiinteistön verotuksesta viimeisen kymmenen vuoden ajalta kiinteistön yksilöinnin osalta virheellisen todistuksen.

Todistuksen mukaan todistuksen hakija oli maksanut veron koko kiinteistöstä, vaikka verottajalla käytettävissä olleitten tietojen mukaan veroa oli maksettu vain määräalasta. Antamassaan selvityksessä verojohtaja myönsi kirjoitus-/yksilöintivirheen, todistuksen olisi tullut koskea vain määräalaa.

Apulaisoikeuskansleri on huomauttanut verojohtajaa virheellisestä menettelystä. Verojohtaja ei ollut todistusta antaessaan menetellyt virkamiehelle asetetun huolellisuuden ja tarkkuuden vaatimuksen täyttävällä tavalla. Ks. myös kohta 4.2.4.13. (358/1/99).

#### 2) Maastapoistumisen estämistä koskeva asia

Henkilö oli oikeudenkäyntiin ja esitutkintaan osallistuvien henkilöiden koskemattomuudesta eräissä tapauksissa annetun lain 2 §:ssä mainitun

tavoin kutsuttu ulkomailta käräjäoikeuteen vastaamaan rikosasiassa.

Käräjäoikeuden käsittelyn jälkeen henkilön maastalähtö oli viivästynyt, koska passintarkastuksessa poliisiin rekisteriin suoritetun rutiinikyselyn yhteydessä oli ilmennyt, että hänet oli etsintäkuulutettu törkeästä veropetoksesta. Asiaa selvitettyä oli ilmennyt, että henkilöä koskeva etsintäkuulutus oli jäänyt tullirikostutkinnassa virheellisesti peruuttamatta. Etsintäkuulutuksen oli laatinut jutun tutkijana toiminut ylietsivä. Etsintätietojen syöttäminen ja poistaminen rekisteristä oli kuulunut tullivalvontatarkastajan tehtäviin. Selvitysten mukaan tutkinnasta vastuussa olleet tutkijat olivat kehottaneet tullivalvontatarkastajaa poistamaan etsintäkuulutuksen.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että etsintäkuulutuksen laatineen ja jutun tutkijana toimineen ylietsivän olisi tullut huolehtia ja varmistua siitä, että etsintäkuulutuksen suhteen myös meneteltiin edellä tarkoitetulla tavalla, varsinkin kun peruuttamiseen liittyvistä menettelytavoista oli vallinnut erimielisyyttä. Myös tullivalvontatarkastajan olisi omalta osalta tullut ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin etsintäkuulutuksen poistamiseksi. Pelkästään se seikka, että peruuttamisilmoitusta ei ollut tehty kirjallisena, ei ollut voinut vapauttaa tullivalvontatarkastajaa vastuusta omalta osaltaan.

Selvitysten mukaan virheellinen etsintäkuulutus oli ollut voimassa vielä yli kolme kuukautta sen havaitsemisesta. Tullipiirin olisi viimeistään tuossa vaiheessa tullut välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin etsintäkuulutuksen poistamiseksi.

Jutun tutkijana toimineen ylietsivän ja tullivalvontatarkastajan laiminlyönnistä oli aiheutunut henkilölle haitallisia seuraamuksia. Asiassa oli ollut kysymys ulkomailta Suomeen oikeudenkäyntiä varten saapuneen henkilön koskemattomuudesta, josta oli sovittu kansainvälisissä sopimuksissa. Kansainväliset sopimukset, joiden tarkoituksena on edistää oikeudenkäynnin toteutumista, edellyttävät, että Suomi noudattaa sopimusten määräyksiä. Kansainvälisiä ulottuvuuksia omaavien säännöksiä soveltamisessa tulee olla erityisen tarkka. Vuoden 1999 alusta lukien etsintäkuulutukset on tullut lähettää suoraan keskusrikospoliisille.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri on vastaisen varalle huomauttanut etsintäkuulutuksen laatijana ja jutun tutkijana toimineelle ylietsivälle sekä etsintätietojen syöttämisestä ja poistamisesta rekisteriin vastanneelle tullivalvontatarkas-

tajalle heidän menettelynsä virheellisyydestä. Samalla apulaisoikeuskansleri on saattanut tullipiirin tietoon edellä mainitun käsityksensä sen velvollisuudesta ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin perusteettomaksi havaitun etsintäkuulutuksen peruuttamiseksi (290/1/99).

### 3) Toimivalta lahjaverotuksessa ja tiedottaminen verovelvolliselle

Apulaisoikeuskansleri on huomauttanut verotoimistolle menettelyn virheellisyydestä alueellisen toimivallan noudattamatta jättämisessä lahjaverotuksen toimittamista koskevassa asiassa. Lahjanantaja ei ollut verovelvollisuuden alkaessa asunut verotoimiston alueella. Verotoimistolla ei perintö- ja lahjaverolain 23 §:n mukaan ollut toimivaltaa lahjaverotuksen suorittamiseen. Asiassa on myös kiinnitetty verotoimiston huomiota siihen, että verovelvolliselle on ilmoitettava niistä toimenpiteistä, joihin häneen vailla toimivaltaa kohdistetun verotuksen osalta on ryhdytty ja opastettava häntä tarvittavasta menettelystä. Verotoimiston huomiota on vielä kiinnitetty siihen, että verovelvollisen oikeusasemaan vaikuttavat sisäiset viranomaistoimet on hoidettava viivytyksettä, ettei verotuksen toimitaminen toimivaltaisessa viranomaisessa aiheutomasti viivästy (720/1/00).

#### 6.4.2. Käsitykset

##### 1) Ruotsinkielisen veroneuvonnan saatavuudesta

Kantelukirjoituksen mukaan kaksikielisellä virka-alueella sijainneessa verotoimistossa yksikään virkailija ei ollut osannut antaa veroneuvontaa ruotsiksi.

Hankitun selvityksen mukaan ruotsinkielinen palvelu oli kysynnän vähäisyyden perusteella keskitetty tiettyyn toimipisteeseen. Oikeuskanslerin päätöksen mukaan kielilaki ei sinänsä estä keskittämästä palvelua joihinkin toimipisteisiin nyt toteutetulla tavalla, mikäli menettelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena jakielilain tarkoitusta käytännössä turvaavana. Palveluja keskitettäessä on kuitenkin huolehdittava asianmukaisesta tiedottamisesta ja siitä, että ruotsinkielistä palvelua on myös tosiasiallisesti asiakkaan saatavissa. (Ks. myös kohdat 3.4.1. ja 5.5.1.1. (303/1/99).

##### 2) Korjatun veroehdotuksen lähettäminen verovelvolliselle

Kantelija oli pyytänyt korjausta vuoden 1998 veroehdotukseen asunnon ja työpaikan välisten matkakulujen osalta. Korjaus oli verotoimistossa käsitelty ja vaatimus oli hyväksytty, mutta tietoa käsittelystä ei ollut siinä vaiheessa tallennettu tietokantaan. Verotoimistossa tapahtuneen virheen vuoksi kantelijalle ei ollut tulostunut korjattua veroehdotusta.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi, ettei verotoimiston menettely ollut veroehdotusmenettelyssä noudatetun käytännön mukainen. Kun matkakuluvähennysvaatimus oli verotoimistossa kuitenkin käsitelty veronikaisuna verovelvollisen hyväksi ja vaatimus hyväksytty ja veronpalautukset sekä palautuskorko oli kantelijalle palautettu, asia ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi edellä esitetyn käsityksensä verotoimiston menettelystä verotoimistolle tiedoksi (1071/1/99).

##### 3) Valtuutuksen ja asialegitimaation selvittäminen veronpalautusasiassa

Veroviraston huomiota kiinnitetty riittävän huolellisuuden noudattamiseen selvittäessä valtuutuksen ja asialegitimaation olemassaoloa arvonlisäveron palautusta koskevassa asiassa. Verovirasto oli tulkinnut mahdollisen veronpalautussaatavan siirtoa myyjältä ostajalle koskevan asiakirjan ostajalle annetuksi valtuutukseksi hakea myyjän puolesta palautusta talopakettin myynnistä manner-Suomesta Ahvenanmaalle johtuneesta arvonlisäverosta. Verovirasto oli tutkinut tämän hakemuksen. Kyseessä ei kuitenkaan muodollisesti tarkasteltuna ollut valtuutus.

Veroviraston olisi näin ollen hallintomenettelylain 6 §:n 2 momentin mukaisesti tullut pyytää asiamieheltä valtuutus toimia myyjän puolesta. Vain verovelvollisella (myyjällä) on asialegitimaatio tehdä veron palauttamista tarkoittava hakemus. Jollei kysymyksessä olisi katsottu olleen valtuutustilanne, olisi hakemus ostajien nimissä tehtynä pitänyt jättää tutkimatta. Oikeudesta veronpalautuksen hakemiseen ei voida veronsaajaa sitovasti määrätä yksityisoikeudellisella sopimuksella (502/1/99).

#### 4) Veroasiamiehen menettely myönnetyn avustuksen peruuntuessa

Kaupungin asuntosihteerin päätöksellä oli kuntalaiselle myönnetty valtion varoista vanhusväestön ja vammaisten asuntojen korjausavustusta ja siihen liittyvää veteraanilisää vesijohdon rakentamiseen. Avustuspäätöksessä oli valtioneuvoston päätökseen perustuva avustuksen maksatusta koskeva ehto.

Viranomaisten välisen yhteistoimintaperiaatteen johdosta kaupungin asuntotoimisto oli lähettänyt verotoimistolle pöytäkirjanotteen kaikista myönnetyistä korjausavustuksista. Avustuksen maksamatta tai nostamatta jäämisestä kunta ei ollut lähettänyt erillistä tietoa.

Veroasiamies oli antaessaan vastineen kantelijan tekemään verotuksen oikaisuvaatimukseen laiminlyönyt tarkistaa, oliko avustukseen liittynyt ehto toteutunut. Veroasiamies oli näin muodin antanut virheellisen tiedon oikaisulautakunnalle, koska avustus oli sittemmin jäänyt maksamatta. Asiasta ei ollut kuitenkaan syntynyt kantelijalle vahinkoa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt veroasiamiehen huomiota riittävään tarkkuuteen vastineen antamisessa oikaisulautakunnalle (1217/1/99).

#### 5) Tiedusteluun vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt verotoimiston huomiota siihen, että verovelvollisen tekemiin asiallisiin tiedusteluihin tulee hyvän hallintotavan mukaan vastata (720/1/00).

#### 6) Viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaminen

Henkilön piiritullikamariin toimittaman hakemusasiakirjan käsittely oli siirretty paikalliselle tullikamarille. Siellä henkilölle oli annettu asiaa koskevaa neuvontaa. Hakemuksen johdosta ei ollut tehty verotuspäätöstä eikä henkilölle muutoinkaan ollut vastattu kirjallisesti.

Asian siirto oli ollut perusteltua huomioon ottaen henkilön silloinen asuinpaikka. Samoin henkilölle selvitysten mukaan annettu neuvonta oli ollut asiallista.

Hyvä hallintotapa edellyttää, että viranomaiselle tulleeeseen asialliseen kirjeeseen vastataan. Pääsääntöisesti vastauksenkin tulee olla kirjallinen. Yksinkertaisimpiin tiedusteluihin vastaus

voidaan antaa muussakin muodossa, esimerkiksi puhelimitse tai henkilökohtaisessa keskustelussa. Nyt kysymyksessä oleva hakemus oli ollut jossakin määrin epäselvä, mutta apulaisoikeuskansleri on katsonut, että tullikamarin olisi tullut antaa siihen kirjallinen vastaus (476/1/99).

#### 7) Valtion eläkelain mukaisen arviolaskelman sitovuudesta

Kantelukirjoituksen mukaan Valtiokonttori oli vuonna 1990 toimittanut kantelijalle hänen pyynnöstään eläkelaskelman ja myöhemmin vielä indeksitarkistetun laskelman, joihin luottaen hän oli tehnyt lisäeläkejärjestelynsä. Laskelma oli myös kehoitettu säilyttämään tulevaa eläketahtumaa ajatellen. Vuonna 1996 kantelijalle oli kuitenkin hänen hakiessaan eläkettä ilmoitettu, ettei aiempi laskelma ollut pitänyt paikkaansa ja ettei kantelijalle ollut lainkaan kertynyt eläkeoikeutta nyt puheena olevasta palvelussuhteesta. Kantelijan mukaan hänelle toimitettu eläkelaskelma oli käytännöllisesti katsoen ollut Valtiokonttoria sitova ennakkotieto.

Valtiokonttorista saatujen selvitysten mukaan valtion eläkelain voimaannanolain 1 §:n soveltamistapa oli ollut kantelijan arviolaskelmaa tehtäessä mahdollisimman yhdenmukainen työnteikijän eläkelain soveltamiskäytännön kanssa. Myöhemmin Valtiokonttori oli kuitenkin muuttanut soveltamiskäytäntöään korkeimman hallinto-oikeuden antaman päätöksen myötä. Tätä uutta soveltamistapaa oli sittemmin sovellettu myös kantelijan osalta.

Selvänä voitiin apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan pitää sitä, ettei kantelijalle annettu laskelma ollut ollut valtion eläkelain tarkoittama sitova ennakkotieto, josta on säädetty erikseen. Vaikkei arviolaskelman ja ennakkotiedon välisestä suhteesta ollutkaan Valtiokonttorin selvityksen mukaan laajempaa epäselvyyttä, yksittäisen edunsaajan oikeusturvan kannalta olisi kuitenkin perusteltua harkita arviolaskelmien täydentämistä vastaisuudessa nimenomaisella maininnalla niiden sitomattomuudesta.

Eläkelainsäädännön monimutkaisuus huomioon ottaen viranomaisten tulee kiinnittää erityistä huomiota antamansa informaation paikkansapitävyyteen. Kansalaisilta ei voida edellyttää, että he oma-aloitteisesti olisivat tietoisia eläkelakien sisällöstä ja niiden soveltamiskäytännöstä puhumattakaan mahdollisista säännösten tulkintojen muutoksista (388/1/99).

### 6.4.3. Muut kannanotot

#### 1) Valtion vakuusrahaston menettely

Oikeuskansleri otti valtion vakuusrahaston SKOP-oikeudenkäyntiin liittyvän menettelyn tutkittavakseen julkisuudessa esitettyjen väitteiden johdosta. Niiden mukaan vakuusrahasto oli ajanut pankin johtoa vastaan vahingonkorvauskanteita käyttämällä nostamattomia tai jo maksettuja lainoja kanteiden perusteina ja kieltäytynyt antamasta vastaajille tietoja nostetuista kanteista. Oikeuskanslerin hankkimista selvityksistä ilmeni, ettei vakuusrahaston taholta ollut tarkoitushakuisesti virkavelvollisuutta rikkoen esitetty käytettävissä olleeseen tietoon nähden ilmeisen perusteettomia vaatimuksia. Asia oli vireillä korkeimmassa oikeudessa, jossa voitiin ottaa tarkemmin kantaa oikeudellisiin tulkintoihin. Myös kysymys kannetta koskevien asiakirjojen luovuttamisesta vastaajille oli niin ikään ollut tulkinnanvarainen. Asiassa ei ollut syytä epäillä, että valtion vakuusrahasto tai sen virkamiehet olisivat SKOP-oikeudenkäynnin yhteydessä toimineet lainvastaisesti tai virheellisesti (2/50/99).

#### 2) Esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Paasasen päätöksestä 31.5.2000, dnro 1142/1/98.

#### KANTELUKIRJOITUS

T.K. on oikeuskanslerille 11.11.1998 osoittamassaan kirjoituksessa katsonut muun muassa, että hänen työkyvyttömyyseläkeasiansa käsittelyyn osallistunut esittelijä oli ollut esteellinen käsittelemään oikaisuvaatimusta päätöksestä, jonka valmisteluun tämä oli itse osallistunut.

#### RATKAISU

Esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä

#### Oikaisuvaatimuksesta

T.K.:n eläkeasiassa sekä alkuperäisen ratkaisun tekemiseen osallistunut että oikaisuvaati-

muksen ratkaissut virkamies oli sama henkilö. Tämä menettely on perustunut Valtiokonttorin selvityksen mukaan voimassaolleen työjärjestykseen.

Totean ensinnäkin päätöksen oikaisumahdollisuuden tarkoittavan, että alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle varataan tilaisuus uuden selvityksen niin edellyttäessä oikaista päätöksensä ilman, että asian käsittelyä tarvitsisi enää välttämättä jatkaa muutoksenhaun kautta. Kyse ei siten ole varsinaisesta valitusasian käsittelystä, vaan varsinaiseen muutoksenhakuun kytketystä menettelystä alkuperäisen päätöksen tehneessä viranomaisessa.

Oikaisusta otettiin säännökset valtion eläkelakiin 1.11.1995 voimaan tulleella lailla (1231/1995). Tuolloin valtion eläkelakiin lisättiin uusi 23 b §. Kyse on asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 51/1995vp) yleisperusteluiden mukaan varsinaisen muutoksenhaun tehostamisesta, jolla selkeät ja riidattomat asiat voidaan oikaista nopeasti jo eläkelaitoksessa.

Vastaava muutos oli jo aiemmin tehty työntekijäin eläkelakiin (395/1961), jolloin siihen lisättiin uusi oikaisumenettelyä koskeva 21 a § (878/1994). Sen perusteluissa (HE 117/1994 vp) on todettu muun muassa asian käsittelyn olevan tarpeetonta muutoksenhakuelimessä niissä tapauksissa, joissa eläkelaitos on muutoksenhaun yhteydessä esitetyn uuden selvityksen perusteella valmis hyväksymään valituksessa esitetyt vaatimukset ja oikaisemaan päätöstään.

Asian oikaisemista on pidetty myös yksinkertaisempana, nopeampana ja taloudellisempana eläkelaitoksessa kuin muutoksenhakuasteessa. Työntekijäin eläkelain oikaisumenettelyn säätämisen yhteydessä keskeisenä tavoitteena pidettiin myös eläkelaitoksen vastuun lisäämistä eläkejärjestelmien toimeenpanijana ja soveltajana. Samalla korostettiin eläkeasioiden käsittelyn nopeutumista ja muutoksenhakuasioiden määrän vähentymistä muutoksenhakuelimissä. Oikaisumenettelyn tehostamista oli jo hallintolainkäyttökomitea korostanut mietinnössään (KM 1985:48).

Koska valtion eläkelautakunnan antamaa päätöstä ei T.K.:n vaatimalla tavalla ollut voitu oikaista Valtiokonttorissa, valitus oli toimitettu edelleen vakuutus oikeuden tutkittavaksi.

#### Esteellisyydestä

Edellä todettujen valtion eläkelain ja työntekijäin eläkelain oikaisumenettelyä koskevien sään-

nösten perusteluissa on korostettu menettelyn tehokkuutta. Sen sijaan huomionarvoista on, ettei mahdollisia esteellisyyksymyksiä ole juuri arvioitu. Oikaisumenettelyssä, jossa ei ole erityistä lautakuntatyyppistä oikaisuelintä, on kyse hallintomenettelystä, jolloin arvioitaviksi tulevat hallintomenettelylain mukaiset esteellisyyssäännökset.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1—5 a kohdissa säädetyt esteellisyyserusteet eivät nimenomaisesti estä edellä todetun kaltaista menettelyä. Arvioitavaksi tulee lähinnä se, vaarantaako mainittu menettely päätöksenteon puolueettomuuden mainitun lainpaikan 6 kohdan edellyttämien tavoin ”muusta erityisestä syystä”.

Tilannetta on kansallisten esteellisyyssäännösten lisäksi arvioitava myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä syntyneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kannalta. Tällöin ei riitä pelkästään se, että hallintotoiminta on tosiasiallisesti puolueetonta (subjektiivinen puolueettomuus), vaan sen tulee myös näyttää sellaiselta (objektiivinen puolueettomuus).

Valtiokonttorin tekemään oikaisupäätökseen, jolla se hyväksyy kaikki sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, on olemassa tavanomainen muutoksenhakumahdollisuus. Mikäli oikaisu ei ole mahdollista, valituskirjelmä toimitetaan edelleen toimivaltaiselle valitusviranomaiselle.

Oikaisumenettely ei siten lähtökohtaisesti kummassakaan tilanteessa aiheuta normaalin valitusmahdollisuuden menettämistä. Tällä on näkemykseni mukaan merkitystä arvioitaessa Valtiokonttorin omaksumaa järjestelmää hyvän hallinnon vaatimusten kannalta.

Totean, ettei oikaisumenettelyyn liittyvän esteellisyyden osalta ole olemassa yksiselitteisen selkeää tulkintakäytäntöä. Siihen ei voida näkemykseni mukaan soveltaa johdonmukaisesti niitä tulkintakannanottoja, joita valitusmenettelyyn liittyvän esteellisyyden osalta on esitetty. Tällöin on kyse eritoten niin sanotusta toisen instanssin esteellisyydestä, jota pidetään eräänä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan tulkintana. On kuitenkin huomattava, että myös tällöin on aina kyse tapauskohtaisesta arvioinnista, eikä laajoja yleistyksiä silloinkaan voida esittää.

Varsinaisessa muutoksenhaussa tulee mielestäni kiinnittää erityistä huomiota edellä todetun esteellisyyden olemassaoloon, koska valitusmenettelyssä korostuu kansalaisen oikeussuojan

tarve ja muutoksenhakuun liittyvät myönteiset odotukset. Tällöin menettelyn tulee olla kaikin osin puolueetonta ja uskottavaa.

Oikaisumahdollisuus on valtion samoin kuin työntekijäin eläkelaisissa tarkoitettu valitusasian käsittelyä nopeuttavaksi tekijäksi. Järjestely on ilmeisen hyödyllinen tilanteissa, joissa Valtiokonttori voi valituksessa esitettyjen perusteiden nojalla suoraan oikaista aiemman päätöksensä. Tätä voidaan yksittäisen kansalaisen kannalta pitää myönteisenä.

Valtion eläkelaisissa ei ole erikseen säädetty siitä, kuka Valtiokonttorin puolesta voi antaa lausuntoja tai siirtää asian valitusasteelle. Valtiokonttorin omaksuma järjestely korostaa nähdäkseni sitä yksittäisen eläkeasian asiantuntemusta, joka alkuperäisen päätöksen tekemiseen osallistuneella virkamiehellä on. Tämä mielestäni myös tehostaa asian käsittelyä. Toisaalta voidaan kuitenkin kysyä, onko asianomaiselle virkamiehelle muodostunut asiaan sellainen ennakoasenne, joka voi vaarantaa päätöksenteon uskottavuuden.

Voidaan myös edelleen kysyä, asettaako omaksuttu järjestely ylipäänsä tehokkuusnäkökohdat puolueettomuusperiaatteen toteutumisen edelle. Sinänsä on selvää, ettei ensiksi mainituilla voida perustella jälkimmäisen laiminlyöntiä, vaikka päätöksenteko tosiasiallisesti olisikin sujunut asianmukaisesti. Kyse on hallintomenettelyyn liittyvien erilaisten intressien ja periaatteiden punninnasta.

Arvioitaessa suhtautumista valituksessa esitettyihin vaatimuksiin kyse on Valtiokonttorin kannalta tarkasteltuna ollut nähdäkseni sellaisesta saman asian jatkokäsittelystä, joka ei nykyisten esteellisyyssäännösten tulkintojen mukaan sinänsä automaattisesti aiheuta esteellisyyttä.

Kansalaisen oikeusturva ja puolueettomaan päätöksentekoon liittyvät oikeussuojaodotukset eivät näkemykseni mukaan ole objektiivisesti arvioiden vaarantuneet, vaikka oikaisupyynnön onkin käsitellyt sama virkamies, joka on osallistunut alkuperäisen päätöksen tekemiseen. Asiaansa hankitun selvityksen perusteella ei ole tullut esiin mitään, mikä antaisi aiheutta arvostella puheena olevan yksittäisasian esittelijän menettelyä. Ks. myös jakso 3.34.19.

### 3) Vertailuhintatietojen antaminen asiakkaalle

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijalta oli evätty oikeus perehtyä kaikkiin hänen ulkomail-

ta Suomeen tuomansa henkilöauton verotuksen perusteisiin. Kantelijan vaatiessa tullivirkailijalta selvitystä siitä, mihin laskelma auton verotusarvosta oli perustunut, tämä oli viitannut auton maahantuojan ”salaisiin” hintatietoihin, joihin kantelijalla ei ollut ollut oikeutta tutustua.

Kantelun johdosta hankitusta selvityksestä ilmeni, että laskelman laatinut tullivirkailija ei ollut salannut verolaskelman perusteita, vaan oli vertailuauton määrityksen jälkeen ilmoittanut kantelijalle tämän auton merkin, mallin ja hinnan. Sen sijaan laajempia, muita autoja koskevia hintalistoja ei asiakkaille tullivirkailijan mukaan tavallisesti ole annettu.

Koska kyseiset maahantuojien hinnastot, johon verotusarvon määritys oli perustunut, ovat sinänsä kenen tahansa saatavilla esimerkiksi autoliikkeistä, oikeuskansleri lausui käsityksensä, että hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti on antaa kyseisistä hinnastoista tietoja asiakkaalle sikäli kuin tulliviranomaisen hallussa tällaisia hinnastoja on. Ks. myös kohta 2.3.3.1. (995/1/99).

## 6.5. Opetushallinto

### 6.5.1. Käsitykset

#### 1) Opiskelijoiden yhdenmukainen kohtelu opintotuen takaisinperinnässä

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä (219/1/00) on 9. jaksossa, s. 160.

#### 2) Lääninhallituksen virkamiesten menettelystä

Lääninhallituksen sivistysosaston kahden virkamiehen menettelyä, jotka koskivat haastattelulausunnon sisältöä ja neuvontavelvoitetta, on arvioitu edellä jaksossa 6.3.2. (120/1/99).

#### 3) Huolellisuudesta selvityksiä annettaessa

Kantelukirjoituksen johdosta antamassaan selvityksessä ylioppilastutkintolautakunta oli antanut ylioppilaskokelaan tutkinnon suorittamisjärjestyksestä tietoja, jotka eivät olleet vastanneet oikeuskanslerinvirastoon hankitusta yli-

oppilastutkintorekisterin otteesta ilmeneviä tietoja.

Kyse oli ollut sellaisesta selvityksestä laadittaessa syntyneestä erehdyksestä, jolla ei ollut varsinaisen kanteluasian ratkaisemisen kannalta merkitystä. Päätöksessään apulaisoikeuskansleri kuitenkin kiinnitti ylioppilastutkintolautakunnan huomiota huolellisuuteen selvityksiä laadittaessa, koska laillisuusvalvonnassa oli voitava luottaa viranomaisten antamien selvitysten ja tietojen paikkansapitävyyteen. (ks. myös kohta 7.2.2.1.1.) (232/1/99).

#### 4) Virkakirjeen tietojen paikkansapitävyys

Kantelukirjoituksen mukaan korkeakoulun toimistopäällikkö oli antanut kantelijalle osoittamassaan kirjeessä väärän tiedon päätöksentekijästä eräässä virkanimitysasiassa.

Hankitusta selvityksestä kävi ilmi, että korkeakoulun kirjeessä, jonka oli allekirjoittanut toimistopäällikkö, oli kantelijalle ilmoitettu, että nimitysprosessi oli päättynyt ja että virkaan oli tullut nimitetyksi eräs nimeltä mainittu hakija. Kirjeessä oli kuitenkin virheellisesti mainittu, että päätöksen oli tehnyt rehtori, vaikka sen oli tehnyt hallintojohtaja. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toimistopäällikön huomiota tarkkaavaisuuteen annettaessa tietoja viranomaisen päätöksentekomenettelystä (861/1/00).

### 6.5.2. Muu kannanotto

#### Valintakokeesta vapauttamista koskeva erityissääntö

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ei katsottu ylittäneen harkintavaltaansa asettaessaan opiskelijavalintaa koskevan erityissäännön, jonka mukaan Suomessa ylioppilastutkinnon ja Ruotsissa oikeustieteen kandidaatin tutkintoa vastaavan tutkinnon suorittanut sai aloittaa OTK-tutkinnon suorittamisen osallistumatta valintakokeeseen. Yhdenvertaisuuden osalta, ks. kohta 3.4.10.

---

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tiedekuntaneuvosto on 25.1.2001 tekemällään päätöksellä poistanut kantelussa tarkoitettun erityissäännöksen (333/1/00).

## 6.6. Maa- ja metsätaloushallinto

### 6.6.1. Käsitykset

#### 1) Kelpoisuusvaatimukset ja tutkintojen huomioon ottaminen virantäytössä

Kantelun mukaan eläinlääkärin tutkinnon suorittaneita henkilöitä oli suosittu elintarvikemikrobiologian tutkintojen suorittaneiden kustannuksella julistettaessa haettaviksi ja täytettäessä elintarvikevalvonnan alaan kuuluvia virkoja. Hakijoilta vaadittiin tällöin käytännössä aina eläinlääkärin tutkintoa riippumatta siitä, oliko kyseessä elintarvikevalvontaan vai eläinlääkintään liittyvä tehtävä. Elintarvikevalvonnan alaan kuuluviin tehtäviin sopisi yhtä hyvin elintarvikemikrobiologi. Kantelussa pyydettiin oikeuskansleria tutkimaan viranomaisten menettely ja muuttamaan se lainmukaiseksi.

Oikeuskansleri on hankittuaan viranomaisilta selvityksiä tarkastellut ratkaisussaan asiaan liittyviä säännöksiä, viranhausta ilmoittamista, virantäyttöä ja käytäntöä elintarvikevalvonnassa. Kelpoisuusvaatimukset valtion virkoihin säädetään joko laissa tai valtioneuvoston asetuksessa. Niitä ei voida määrätä viranomaisen päätöksellä yksittäistapauksessa, esim. viranhakuilmoituksessa. Silloin kun kelpoisuusvaatimuksia, esim. nimettyä tutkintoa, ei ole säädetty, viranhakuilmoituksessa ei saa antaa sellaista vaikutelmaa, että virkaan olisi säädetty jokin kelpoisuusvaatimus. Ilmaisu ”edellyttää” (tiettyä tutkintoa) on tässä yhteydessä harhaanjohtava. Viranhakuilmoituksessa mainittavat virkaan valittavan tehtävät on ilmoitettava tosiasioita vastaavasti ja oikein painotetulla tavalla. Silloin kun useampi tutkinto soveltuu yhtä hyvin viran tehtävien hoitamiseen, yhden tutkinnon nostaminen erityisesti esille hakuilmoituksessa ei ole tasapuolista hallintomenettelyä.

Virat on julistettava haettaviksi sillä tavoin, että mahdollisimman monet kysymykseen tulevat henkilöt saisivat hakuilmoituksesta tiedon ja voisivat selkeästi ilmoitettujen säädöserusteiden kelpoisuusehtojen ja viran tehtävänkuvauksen pohjalta harkita ao. viran hakemista. Tietyn tutkinnon suorittaneisiin kohdistettava valikointi tiedoksiantotapa ei ole julkishallinnossa hyväksyttävää muutoin kuin poikkeuksellisesti.

Virkaa täytettäessä arvioidaan hakijoiden suorittamien tutkintojen soveltuvuus viran tehtävien kannalta. Huomioon on otettava myös muita seikkoja, mm. heidän kokemuksensa ja

henkilökohtaiset ominaisuutensa. Kyseessä on monien asianhaarojen pohjalta tapahtuva nimitysharkinta, joka on pyrittävä suorittamaan perustuslain osoittamista lähtökohdista (yleiset nimityserusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto) objektiivisin perustein. Perustuslain mukaisten yleisten nimityserusteiden pohjalta tapahtuvassa vertailussa pelkääntään tietty muiden virkaan soveltuvien tutkintojen joukosta ei voi olla ratkaiseva nimityseruste.

Asiassa ei ole käynyt ilmi, että viranomaiset olisivat ylittäneet harkintavaltansa ja menetelleet lainvastaisesti suosimalla epäasianmukaisin perustein eläinlääkäreitä elintarvikemikrobiologian tutkinnon suorittaneiden kustannuksella virkojen haettaviksi julistamisessa ja virantäytössä. Ongelmien vähentämiseksi saattaa olla syytä harkita kyseisiin virkoihin vaadittavista tutkinnoista säättämistä selventävästi lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Oikeuskansleri on saattanut edellä ilmenevät käsityksensä hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä tiedoksi maa- ja metsätalousministeriölle, kauppa- ja teollisuusministeriölle, eläinlääkintä- ja elintarvikelaitokselle ja elintarvikevirastolle. Asia on saatettu myös valtiovarainministeriön tietoon (773/1/99).

#### 2) Metsähallituksen menettelystä oikeudenkäyntikulujen perinnässä

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Paasasen ratkaisusta 23.3.2000, dnro 916/1/98.

### KANTELUKIRJOITUS

Professori emeritus V.O.H on oikeuskanslerille 14.9.1998 osoittamassaan, Utsjoen kunnasta olevien kymmenen henkilön asiamiehenä laatimassaan kirjoituksessa arvostellut Metsähallituksen menettelyä oikeudenkäyntikulujen perintää koskevassa asiassa ja pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan menettelyn lainmukaisuuden.

### HANKITTU SELVITYS JA VASTINE

Kirjoituksen sisältämän kantelun tutkimista varten Metsähallitus on toimittanut oikeuskanslerin virastoon 30.10.1998 päivätyn hallintojohtaja Jorma Karttusen ja ylitarkastaja Maija-Liisa



Niskalan allekirjoittaman selvityksen dnro 2475/7022/96, johon professori emeritus V.O.H. on antanut 25.1.1999 päivätyyn vastineen.

Selvityksessä on kyseenalaistettu myös oikeuskanslerin toimivalta tutkia nyt puheena olevaa asiaa, koska Metsähallituksen käsityksen mukaan kantelun kohteena oleva menettely eli oikeudenkäyntikulujen periminen vastapuolelta ei sisällä julkisen vallan käyttöä eikä kyse ole Metsähallituksesta annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua viranomaistehtävän hoitamisesta. Tältä osin selvityksessä on viitattu apulaisoikeuskanslerin 27.5.1998 antamaan ratkaisuun dnro 882/1/97.

## RATKAISU

### Oikeuskanslerin toimivallasta

Suomen perustuslain (731/1999) 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Sisällöltään säännös vastaa ennen 1.3.2000 voimassa ollutta hallitusmuodon 46 §:n 1 momenttia (969/1995).

Edellä todetun ja Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin (ennen 1.3.2000 hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin) perusteella oikeuskanslerin velvollisuus on valvoa myös hyvän hallinnon toteutumista viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien toiminnassa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n mukaan oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Kyseinen säännös vastaa ennen 1.3.2000 voimassa ollutta valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 6 §:ää (1117/1995).

Metsähallituksen osalta oikeuskanslerin valvonta on kohdistunut Metsähallituksen toimintaan yleensä 1.1.1994 saakka ja siitä lukien Metsähallituksesta annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen viranomaistehtävien hoitamiseen.

Oikeuskansleri ei tutki liikelaitoksen menettelyä, ellei siihen ole erityistä perustetta.

Oikeuskanslerin toimivaltaa arvioitaessa nyt esillä oleva kysymys oikeudenkäyntikulujen perintätavan asianmukaisuudesta joudutaan suhteuttamaan siihen erilaisten tehtävien kokonaisuuteen, joka Metsähallitukselle on Metsähallituksesta annetussa laissa ja eräissä siinä viitatuissa laeissa muodostunut.

Selvää on tällöin, ettei kyse ole perinteisestä laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvasta viranomaistoiminnasta. Selvää on nähdäkseni toisaalta myös se, ettei kyse ole yhteiskunnallisen erityistehtävän eikä liikeluonteisen tehtävän harjoittamisesta. Viime kädessä on kyse siitä, että Metsähallitus on esiintynyt siviiliasian oikeudenkäynnissä vastaajana valtion puolesta siten kuin valtion liikelaitoslain 22 § edellyttää. Käytännössä tätä valtion etua kuluasiassa ovat valvoneet sekä hallintojohtaja Jorma Karttunen että ylitar kastaja Maija-Liisa Niskala heidän lähettäessään nyt puheena olevat ulosottohakemukset Inarin—Utsjoen kihlakunnanviraston ulosottoosastolle.

Totean, että liikelaitoksia yleensä ja Metsähallitusta eritoten voidaan laillisuusvalvonnan kannalta pitää erikoislaatuina organisaatiomuotoina. Lähtökohtana valvontatoiminnassa voidaan pitää, ettei pelkällä organisaatiomuodon muutoksella sinänsä voida perustella laillisuusvalvonnan alan kaventamista.

Metsähallituksen monet yhteiskunnalliset ja viranomaistehtävät huomioon ottaen siltä voitaneen näkemykseni mukaan edellyttää myös muissa kuin selkeissä viranomaistehtävissä kansalaismyönteisempää suhtautumista asioiden hoitoon kuin täysin yksityisen oikeussubjektin kyseessä ollen.

### Asian arviointia

Edellä todetun perusteella katson voivani lausua asiassa seuraavaa. Oikeudenkäynnissä on ollut pääasian asemassa erityisperusteista kalastus-oikeutta koskevan riidan selvittäminen. Tapauksessa on siten ollut kyse perimmältään yksityisoikeudellisesta kysymyksestä, jossa toisena osapuolena on ollut viranomainen.

Nähdäkseni myös pääasiaan liitännäistä kysymystä Metsähallitukselle maksettavaksi määrättyjen oikeudenkäymiskulujen perinnästä on lähtökohdiltaan pidettävä luonteeltaan yksityisoikeudellisena. Toisaalta oikeudenkäynnin vastaupolena ja saatavan perijänä on ollut valtion

liikelaitos, jolle kuuluu myös eräiden erikseen säädettyjen viranomaistehtävien hoitaminen. Asianosainen voi kokea kaiken Metsähallituksen toiminnan liikelaitoslainsäädännön mukaisista organisatorisista muutoksista ja liike- ja muiden tehtävien eriyttämisestä huolimatta julkisen vallan käyttämiseksi, vaikkei sellaisesta olisikaan kysymys. Tämä mahdollinen mielikuva ei kuitenkaan yksinään ole peruste oikeuskanslerin toimivallalle asiassa.

Vaikkei yksityisoikeudellisten saatavien perinnässä sinänsä ole kyse liikelaitokselle kuuluvan julkisen vallan käyttämisestä, sitä voidaan metsähallinnon kannalta arvioida julkisen tehtävän suorittamisena. Tällöin tulee arvioitavaksi lähinnä se, onko Metsähallituksen menettely kantelijan edustamien henkilöiden maksettaviksi tuomittujen oikeudenkäyntikulujen perinnässä ollut hyvän hallinnon mukaista.

### Loppupöytäkirjat

Huomioon ottaen asiassa saatu selvitys minulla ei ole aihetta enemmälti puuttua Metsähallituksen menettelyyn.

Koskei myöskään V.O.H:n edustamien henkilöiden ajaman pääasian oikeudenkäyntimenettelyssä sinänsä eikä kirjoituksesta muutoinkaan ole ilmennyt mitään sellaista valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua menettelyä, johon minulla olisi laillisuusvalvojana perusteita puuttua, kirjoitus ei ole antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

## 3) Asianosaisen kuuleminen

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätöstä, joka koski kalastusalueen omistajan kuulemistä kalastusalue rekisteristä poistamista koskevassa asiassa, on selostettu laajemmin edellä kohdassa 3.4.20 (115/1/99).

### 6.6.2. Muut kannanotot

#### 1) Esteellisyys lausunnon antamisessa

Ministeriön määräaikainen osastopäällikkö oli antanut tuomioistuimelle lausunnon virkavastuun ulottuvuudesta asiassa, jossa hänen samaa virkaa hoitanut esimiehensä oli tuomioistuimessa syytettynä ja pidätettynä virastaan kyseisen asian vuoksi. Kantelun mukaan määräai-

kainen osastopäällikkö oli ollut esteellinen antamaan lausuntoa asiassa, koska lausunnon sisältö vaikutti tuomioistuimen päätökseen ja lausunnon antajan ylenemismahdollisuuksiin virkauralla. Asiassa on tarkasteltu hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohtien mukaisten esteellisyysperusteiden vaikutusta.

Hallintomenettelylain intressijäävisäännös edellyttää edulta yhtäältä erityisyyttä ja toisaalta sitä, että se on odotettavissa olevaa. Syytetyn oikeudenkäyntiaseman kannalta epäedullisen oikeudellisen asiantuntijalausunnon mahdollinen vaikutus oikeuden tuomioon on välillinen. Virkavastuun olemassaolon vahvistavan langetettavan tuomion seurauksia virantäyttöön ei myöskään voi suoraviivaisesti määritellä. Viran avoinna olemisesta ei sinänsä johdu, että kenelläkään olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi sitä hoitamaan. Kyseisestä lausunnosta ei ollut voinut seurata lausunnon antajalle odotettavissa olevaa erityistä hyötyä.

Lausuntoon sisältynyt kannanotto oli saattanut ulkopuolisessa tarkastelussa edesauttaa lausunnonantajan ylenemismahdollisuuksia virkauralla. Samansisältöinen lausunto oli kuitenkin jo ministeriön taholta annettu valtionalouden tarkastusvirastolle. Asiassa oli kysymys suhteellisuuden arvioinnista. Lausunnon mahdollinen vaikutus sen antajan asemaan ei ollut vahvuudeltaan riittävä aiheuttamaan esteellisyyttä siitäkään syystä, että luottamus hänen puolueettomuuteensa olisi muusta erityisestä syystä vaarantunut.

Tapauksessa ei ollut viitteitä siitä, että lausunnon antajalla olisi ollut henkilökohtaisia ennakoasenteita antaa itseään hyödyttääkseen tietynsuuntainen virkavastuulausunto. Lausunnon antaminen oli tapahtunut virkamiehelle kuuluneen harkintavallan puitteissa. Hän ei ollut hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohtien nojalla esteellinen antamaan kyseistä lausuntoa. Tämä ei toisaalta sulkenut pois sitä vaihtoehtoa, etteikö myös hänen pidättäytymisensä käsittelemästä asiaa olisi ollut oikeudellisesti mahdollista. Pidättäytyminen käsittelemästä asiaa tulkinanvaraisissa tapauksissa ei ole moitittavaa (621/1/00).

#### 2) Hirvieläinten omaisuudelle ja liikenteelle aiheuttamat vahingot

Kahdessa kantelukirjoituksessa oli oikeuskansleria pyydetty linjaamaan yhtäältä metsän-

omistajien oikeudet ja toisaalta metsästäjien velvollisuudet hirvieläinten aiheuttamissa vahinkokysymyksissä ja ottamaan kantaa myös liikenneturvallisuuden vaarantumiseen lisääntyneen hirvieläinkannan seurauksena.

Kirjoitusten johdosta hankitusta maa- ja metsätalousministeriön selvityksestä kävi ilmi, että ministeriö oli ryhtynyt erinäisiin toimenpiteisiin hirvieläinkannan todellisen laajuuden mahdollisimman luotettavaksi ja puolueettomaksi selvittämiseksi. Tällä tuli apulaisoikeuskanslerin mukaan olemaan vaikutusta lopulta myös myönnettävien pyyntilupien ja sitä kautta hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen määrään. Ministeriö oli myös tukenut rahallisesti hirvivahinkojen estämistöimenpiteitä. Omaisuuden suojan ja metsänomistajien oikeusturvan kannalta tilanne oli siten ollut ministeriön tiedossa ja edellä todettuihin toimenpiteisiin oli ryhdytty metsänomistajien oikeusturvan parantamiseksi.

Se, missä laajuudessa hirvieläinten aiheuttamat vahingot on päätetty korvata metsänomistajille valtionvaroista ja minkä suuruisiksi metsänomistajien maksettaviksi jäävät vahinkojen arviointikustannukset määritellään samoin kuin se, minkä suuruista hirvieläinkantaa Suomessa on ylipäättään tarkoituksenmukaista ylläpitää, ovat lähinnä yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä, joihin laillisuusvalvonnan keinoin ei juurikaan ole mahdollista puuttua.

Hirvieläinten liikenteelle aiheuttamiin haittoihin on oikeuskanslerin toimivalta huomioiden perusteita puuttua silloin, kun on aihetta olettaa, että tietyllä liikennealueella vastuulliset viranomaiset ovat lyöneet laimin ryhtyä liikenneturvallisuuden edellyttämiin asianmukaisiin toimenpiteisiin. Se, millaisiin toimiin kulloinkin ryhdytään, on kuitenkin tarkoituksenmukaisuuskysymys, johon oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua (1045 ja 1297/1/98).

### 3) Lohenkalastuksen säätelystä EU-aikana

Kantelussa oli arvosteltu kiintosiimakalastajien kohtelua yleensä ja kalatalousviranomaisten suorittamia tiedusteluja.

Vastauksessaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että EU-jäsenyyssä aikana 29.4.1996 voimaan saatettu lohiasetus 258/1996 asetti samat rajoitukset sekä langasta kudotuille pyydyksille että siimapyydyksille. Ottaen huomioon työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksiköllä kalastusalusrekisterin pitäjänä kuuluvat velvolli-

suudet ei ollut aihetta epäillä, että kalatalousyksikkö olisi ammattikalastuksen harjoittamista koskevilla tiedusteluillaan pyrkinyt epäasiallisesti painostamaan tai uhkailemaan kantelijaa, vaikka tiedustelujen tarpeellisuutta vuosittain tehtyjen saalisilmoitusten johdosta voitiin pitää kyseenalaisena (759/1/98).

### 4) Metsähakkuu Natura-kohteella

Valtioneuvoston yleisistunto oli 20.8.1998 tehnyt päätöksensä Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevan Suomen ehdotuksen hyväksymisestä ja määrännyt, että päätös on pantava täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Tämän jälkeen oli syntynyt epätietoisuutta siitä, voiko Metsähallitus suorittaa hakkuuta sen hallinnassa olevalla alueella, joka ei kuulunut Natura 2000 -verkostoehdotukseen, mutta jota valtioneuvoston päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle valittanut Luonto-liitto r.y oli esittänyt siihen lisättäväksi.

Yhdistyksen kantelua ja metsähallituksen lausuntopyyntöä käsiteltäessä todettiin, ettei oikeuskansleri tutki liikelaitoksen menettelyä, ellei siihen ole erityistä perustetta. Asiassa saadun selvityksen mukaan Metsähallituksen suorittamat hakkuut sen hallinnassa olevilla metsämailla ovat kuuluneet lähinnä sen harjoittamaan toimintaan valtion liikelaitoksena. Lainsäädännöstä ei löydy säännöstä, jonka mukaan hakkuuta alueella, joka ei kuulu valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoehdotukseen, voitaisiin sellaisenaan pitää lainvastaisena. Tutkiessaan yhdistyksen valitusta ja täytäntöönpanopyyntöä korkeimman hallinto-oikeuden harkittavana on, millaisia mahdollisia täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä se voi antaa. Samalla todettiin, että oikeuskansleri on aikaisemmin suhtautunut ja suhtautuu nytkin pidättyvästi lausunnon antamiseen valtion liikelaitokselle.

Asiassa on tehty muistio, jota säilytetään asiakirjoissa (203/1/00 ja 6/21/00).

### 5) Peltokasvien tukijärjestelmää koskevista määräyksistä

Maa- ja metsätalousministeriö oli 7.5.1998 antanut päätöksen (318/1998) peltokasvien tukijärjestelmän soveltamisesta ja siihen liittyvästä kesannoinnista. Päätöksen 10 §:n 2 momentin loppuosan mukaan muokkaamattoman ojan-

pientareen leveyden on vesilain (274/1961) mukaan oltava vähintään 60 senttimetriä. Asiaa koskevassa kantelussa katsottiin, ettei vesilaista löydy säännöstä, jonka mukaan ojanpientareet olisi pidettävä viljelemättöminä 60 senttimetrin leveydeltä.

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi asiassa saadun selvityksen perusteella, että Euroopan yhteisöstä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi oli peltokasvien tukijärjestelmään liittyvässä ke-sannoinnissa asetettu ympäristönsuojelullisista syistä vaatimus ojanpientareen muokkaamattomuudesta. Ratkaistaessa kysymystä siitä, kuinka leveäksi muokkaamaton piennar tulisi määrätä, johtoa oli haettu vesilaista ja siihen perustuvasta käytännöstä sen suhteen, mitä ojaan yleensä katsotaan kuuluvan. Asetettu vaatimus muokkaamattoman ojanpientareen leveydestä ei siten joh-tunut vesilaista, josta ei ole tästä asiasta säännös-tä, vaikka maa- ja metsätalousministeriön pää-töksen 10 §:n 2 momentista ja siihen perustuvan Hakuoppaan 1998 ohjeista saattoi sellaisen käsi-tyksen saadakin. Epätarkkuus oli sitemmin kor-jattu poistamalla viittaus vesilakiin niin kuin mi-nisteriön uudesta päätöksestä (485/1999) ja Ha-kuoppaasta 1999 ilmenee (740/1/98).

## 6.7. Liikennehallinto

### 6.7.1. Esitys

#### Ajoneuvohallintokeskuksen käyttämän lomak-keen sisältö

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1998 (s. 86) mainitussa ”Ajokorttilupahakemus”-nimisen lomakkeen harhaanjohtavuutta koskevassa asia-sa Ajoneuvohallintokeskus on ilmoittanut, että ajokorttihakemuslomakkeen puutteet ovat osa laajempaa kokonaisuutta, joka kaipa selkiyttä-mistä. Oikeuskanslerin annettua 27.9.1999 sisä-asiaiministeriölle ja liikenneministeriölle lau-suntonsa (kertomus 1999 s. 37) ajokorttien val-mistukseen oikeutetusta viranomaisesta Ajoneu-vohallintokeskus on ryhtynyt valmistelemaan yhdessä poliisin kanssa ajokortin toimituspro-cessin uudistusta. Tavoitteena on selkiyttää vi-ranomaisten toimivallanjakoa ja parantaa ajo-kortin toimitusprosessia asiakkaan kannalta joustavammaksi, selkeämmäksi, edullisemmaksi ja nopeammaksi. Kysymyksessä olevaan lomak-keeseen (F101) on jo tehty joitakin muutoksia (627/1/97).

### 6.7.2. Käsitukset

#### 1) Lennojohtajan kelpuutuksen uudistamisesta

Lentoaseman lennonjohdon varapäällikkö oli suorittanut riittävän määrän lennojohtajan kel-puutuksen uudistamiseen kuuluvaa työharjoitte-lua. Hän oli kuitenkin laiminlyönyt määräysten mukaisten merkintöjen tekemisen lennonjohdon päiväkirjaan. Lentoturvallisuushallinto oli kiin-nittänyt sekä lennonjohdon varapäällikön että Ilmailulaitoksen huomiota sanottuun laimin-lyöntiin ja samalla edellyttänyt, että Ilmailulaitos valvoo päiväkirjan täyttämistä ja että Ilmailulai-tos luo järjestelmän, jolla se kykenee nykyistä tehokkaammin valvomaan kelpuutusten voi-massaoloa.

Oikeuskansleri on vastaisen varalle kiinnittä-nyt Ilmailulaitoksen huomiota niihin kelpuutus-ten uudistamisen ja voimassaolon valvontaa kos-keviin näkökohtiin, joita Lentoturvallisuushal-linto oli esittänyt. Samalla oikeuskansleri on saattanut Lentoturvallisuushallinnon tietoon vastaisen varalle käsityksensä lennojohtajan lu-pakirjaa ja kelpuutuksia koskevan ilmailumää-räyksen epäselvyydestä (133/1/99).

#### 2) Ajoneuvon omistajan muutosta koskevan rekisteri-ilmoituksen käsittely

Kantelija oli tehnyt ajoneuvon omistajan muutosta koskevan rekisteri-ilmoituksen, jolla vain toinen ajoneuvon kahdesta haltijasta oli tar-koitus merkitä ajoneuvon uudeksi omistajaksi ja toisen haltijan oli tarkoitus jäädä haltijaksi.

Ajoneuvohallintokeskus tai sen sopimusrekis-teröijänä toiminut Suomen Autokatsastus Oy ei ollut hyväksynyt ilmoitusta. Kantelijalle oli toi-mitettu lisäselvityspyyntöjä, joissa vaadittiin luovutustodistusta haltijaksi jäävältä kantelijalta. Rekisteriviranomainen ei ollut ottanut huo-mioon kantelijan sille toimittamaa selvitystä, jonka mukaan sellaista omistuksenluovutusta, josta luovutustodistuksen olisi voinut kirjoittaa, ei ollut tapahtunut. Kantelijalle ei ollut neuvottu oikeaa menettelyä, vaikka tätä oli kirjeitse ajo-neuvohallintokeskukselta pyydetty.

Ajoneuvohallintokeskuksen huomiota on kiinnitetty hyvän hallinnon periaatteiden toteut-tamiseen ja erityisesti hallintomenettelylaissa säädettyyn viranomaisen neuvontavelvollisuu-teen (974/1/99).

### 6.7.3. Muut kannanotot

#### 1) Tavaraliikennettä koskevista säännöksistä

Liikenneministeriön menettelyä Suomen ja Venäjän välisessä tavaraliikenteessä koskevan kantelun johdosta apulaisoikeuskansleri on todennut, että hänellä ei ollut huomauttamista ajoneuvon käytöstä tiellä annettun asetuksen muuttamisesta annetuista asetuksista (670/1997 ja 235/1998), joissa oli kysymys ajoneuvon ja ajoneuvoyhdistelmän massoista ja päämitoista kansainvälisessä liikenteessä sekä poikkeuslupamahdollisuudesta. Liikenneministeriö oli toiminut sille asiassa kuuluvan harkintavallan rajoissa tehdessään päätöksen muualla kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa rekisteröidylle tai käyttöönnotetulle ajoneuvolle myönnettävistä poikkeusluvista (236/1998) sekä päätöksen ajoneuvohallintokeskuksen maksuista (237/1998) (1315/1/98).

#### 2) Luvanvaraisuus henkilöliikenteessä

Keskustellessaan puhelimitse lääninhallituksen esittelijän kanssa liikenneministeriön tieliikenneosaston osastopäällikkö oli lausunut mielipiteenään, että toiminnan vähäisyys ja pienimuotoisuus voisi olla perusteena harkittaessa riksataksitoiminnan luvanvaraisuutta. Oikeuskansleri on saattanut liikenneministeriön tietoon, ettei tuon perusteen nojalla voinut luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annettun lain 6 §:n mukaan harjoittaa liikennettä ilman lupaa (719/1/98).

#### 3) Teleliittymäsopimuksen ehdot ja sananvapaus

Teleyrityksen toimitusehtojen mukaan sillä oli oikeus vaatia ennakkomaksu tai vakuus henkilöltä, jonka luottotiedoissa on maksuhäiriömerkintä. Telelaitos oli kieltäytynyt tekemästä tällaisen henkilön kanssa teleliittymäsopimusta, koska hän ei ollut suostunut maksamaan vakuusmaksua. Liikenneministeriö on pitänyt teleyrityksen menettelyä säännösten mukaisena. Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota asiassa vaadittavaan säädöstasoon. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Telemarkkinalain 15 §:n 2 momentin nojalla telepalveluiden toimitusehtojen yleisistä perusteista annettuun

liikenneministeriön päätökseen saattaa sisältyä kohtia, jotka vaatisivat säätelyä laissa. Liikenneministeriö oli ilmoittanut aloittavansa telemarkkinalain muutoksen valmistelun. Tässä yhteydessä myös telepalvelujen toimitusehtoja koskevien säännösten säädöstaso tarkistettaisiin uuden perustuslain mukaiseksi. Oikeuskansleri on lähettänyt päätöksensä liikenne- ja viestintäministeriölle otettavaksi huomioon telemarkkinalain muutoksen valmistelussa (44/1/00).

## 6.8. Kauppa- ja teollisuushallinto

### 6.8.1. Käsitukset

#### 1) Patenttihakemuksen käsittelystä

Patenttihakemus oli jätetty patentti- ja rekisterihallitukselle 19.5.1995. Asiassa tapahtuneen kirjeenvaihdon jälkeen hakemus oli marraskuussa 1996 jäänyt odottamaan käsittelyvuoroaan. Selvähköissä asioissa, joissa annetaan myönteinen päätös, hakemuksen käsittelyaika on keskimäärin kaksi ja puoli vuotta.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on viitannut Suomen perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan viranomaisten käsittelyaikojen tulisi olla kohtuullisia ja mahdollisuuteen käyttäen tarvittaessa muutoksenhakukeinoja. Kun otetaan huomioon, että hakemuksen käsittely on ollut keskeytyneenä kolmen ja puolen vuoden ajan ja on edelleenkin, on hakemuksen käsittelyyn jo kulu nutta viiden vuoden aikaa hakemukseen liittyvät erityispiirteetkin huomioon ottaen pidettävä niin pitkänä, että käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen. Todennäköiseksi ei kuitenkaan ollut käynyt, että patentti- ja rekisterihallitus tai muukaan kantelussa tarkoitettu viranomainen olisi tarkoituksellisesti viivyttänyt hakemuksen käsittelyä.

Apulaisoikeuskansleri on korostanut hakemuksen ratkaisemista joutuisasti (116/1/99).

#### 2) Valitusten käsittelyajasta

Kahdessa kantelussa oli ollut kysymys valitusten pitkistä käsittelyajoista kuluttajavalituslautakunnassa. Saadusta selvityksestä ilmeni, että keskimääräinen valitusten käsittelyaika lautakunnassa oli ollut aiemmin alle 9 kuukautta. Viime vuosina keskimääräinen käsittelyaika oli

ollut yli 9 kuukautta ja aika oli pidentymässä. Tämä merkitsi sitä, että lukuisissa valituksissa käsittelyaika oli 14 kuukautta tai enemmänkin.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että näin pitkät käsittelyajat olivat aiheutuneet ensi sijassa henkilökunnan niukkuudesta verrattuna käsiteltävien asioiden määrään ja että käsittelyaikoja ei voitu lukea lautakunnan virkamiesten syyksi moitittavana menettelynä. Toisaalta apulaisoikeuskansleri on saattanut kauppa- ja teollisuusministeriölle ja kuluttajavaliuslautakunnalle tiedoksi, että valitusten pitkäkö keskimääräinen käsittelyaika merkitsi sitä, että lukuisat valitukset saavat osakseen niin pitkän käsittelyajan, että tilannetta ei voida pitää Suomen perustuslain 21 §:n joutuisuussäännöksen mukaisena (1111/1/99 ja 2/1/00).

### 6.8.2. Muu kannanotto

#### Toimintaympäristötuen maksatuksen epäminen

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettelyä olla maksamatta jo myönnettyä toimintaympäristötukea. Kielteinen päätös oli ollut yllättävä, koska tuella toteutettavaa hanketta oli tuen myöntäjä pitänyt kannatettavana, eikä hankkeen toteutuksen kuluessa mitenkään ollut käynyt ilmi, etteivät toteutetut toimenpiteet olleetkaan tuen piiriin kuuluvia.

Oikeuskanslerin mukaan tuen myöntäneellä viranomaisella oli lähtökohtaisesti ollut oikeus tapauskohtaisen harkinnan perusteella keskeyttää harkinnanvaraisen valtionavustuksen maksatus. Nyt oli kyse ensisijaisesti siitä, oliko tuen myöntäneellä viranomaisella ollut hallintomenettelylain 4 ja 9 §:n mukainen velvollisuus yhtäältä antaa toimintaympäristötukihankkeen kuluessa tuen saajalle ohjausta ja neuvontaa ja toisaalta pyytää tätä täydentämään maksatushakemustaan, mikäli siitä oli puuttunut maksatuksen kannalta olennaisia tietoja.

Ohjauksen ja neuvonnan osalta oikeuskansleri totesi, ettei pelkästään se, että tuen myöntäneelle viranomaiselle oli hankkeen toteuttamisen kuluessa lähetetty tiedoksi hankkeen yleistä etenemistä kuvailevat ohjausryhmän kokouspöytäkirjat, ollut vielä synnyttänyt viranomaiselle erityistä aktiivista ohjaus- tai neuvontavelvoitetta. Neuvontavelvoitteen sisältöä ja laajuutta arvioitaessa tuli ottaa huomioon myös puolueettomuuden vaatimuksen asettamat rajoitukset.

Maksatushakemuksen täydentämistä koskeva ohjausvelvoite oli tulkinnallinen tilanteessa, jossa kysymys ei ollut ollut hakemuksen välttämättömistä liitteistä, vaan harkinnanvaraisemmasta asiasta liittyen maksatusta tukevaan näyttöön kokonaisuudessaan. Koska toimintaympäristöhankkeita voitiin käytännössä toteuttaa monin eri tavoin hyväksytyin projektihakemuksen puitteissa, viranomaiselle ei voitu asettaa samanlaista velvoitetta kuin hallintomenettelylain 9 § yleensä edellyttää (7/21/99).

## 6.9. Sosiaali- ja terveyshallinto

### 6.9.1. Esitys

#### Mielentilatutkimukseen perustuvan pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kirje Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle 29.8.2000, dnro 15/21/99, on jaksossa 9. s. 168.

### 6.9.2. Käsitukset

#### 1) Kansaneläkelaitos ja opintotukien takaisinperintä

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä on 9. jaksossa s. 160 (219/1/00).

#### 2) Etuushakemusten käsittelystä ja asiakasneuvonnasta

Kantelussa oli kysymys siitä, ettei Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle lähetettyä etuushakemusta ollut löytynyt ja että asiakasneuvonnassa ilmoitetut ennakkotiedot hakemukseen annettavasta ratkaisusta olivat olleet puutteellisia ja sittemmin annetun ratkaisun kanssa ristiriitaisia. Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on esittänyt Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle — ottaen huomioon sen, että kadoksiin johtunut hakemus oli myöhemmin löytynyt saapuneen postin lokeron takosasta, johon sen sijainnin johdosta ei voinut nähdä — harkittavaksi uudelleen järjestelyn mahdollisuutta paikallistoimiston työskentelytiloissa, jotta vastaavilta "katoamisilta" vastaisuudessa välttyttäisiin. Asiakasneuvonnan osalta ratkaisussa on todettu, että liian ehdottomia

kannanottoja neuvontatilanteessa tulisi välttää, jollei kysymyksessä ole tapaus, jossa tietty loppu-tulos on täysin selkeästi osoitettavissa sovelletta-vien säännösten nojalla (923/1/99).

### 3) Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston neuvontavelvollisuus

Sairauspäivärahan hakija oli toimittanut ha- kemuksen mukana puutteelliset selvitykset tu- loistaan Kansaneläkelaitoksen paikallistoimis- tolle. Paikallistoimiston huomiota on kiinnitetty siihen, että hakemusasiakkaita neuvotaan ja teh- dään selkoa, mitä tulosesvityksiä pidetään sai- rausvakuutuksen päivärahahakemusta ratkais- taessa riittävinä ja luotettavina (518/1/98).

### 4) Suuhygienistien asemasta sairausvakuutuskor- vausjärjestelmässä

Kantelussa on ollut kysymys siitä, etteivät it- senäisesti ammattiaan harjoittavat hammas- huoltajat eli suuhygienistit kuulu sairausvakuu- tuskorvausjärjestelmän piiriin siitäkkin huolimatta, että heidät on merkitty Terveydenhuollon oi- keusturvakeskuksen ylläpitämään terveyden- huollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin ja heillä on lakiin perustuva oikeus ammatin har- joittamiseen.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulais- oikeuskansleri on katsonut kantelun käsittelyssä kertyneen aineiston perusteella, että on tarkoi- tuksenmukaista ja ilmeisen tarpeellista, että sosi- aali- ja terveysministeriön käynnistämä suun ter- veydenhuollon palvelujen kehittämishanke suh- teellisen nopealla aikataululla tuottaisi ratkaisuja, joilla myös suuhygienistien asemaa terveyden- huollon osatekijänä selkiinnyttäisiin ja suun terveydenhuollon eri ammattiryhmien työnjakoa kehitettäisiin. Vasta hankkeen tulosten valmis- tuttua myös on mahdollista kannanottoihin säännösten muutostarpeesta ja ratkaisuista kan- telussa esiin tuotuihin ongelmiin (43/1/99).

### 5) Lääkekustannusten korvaamisesta sairausva- kuutuslain nojalla

Kansaneläkelaitoksen korvauskäytäntöön, jonka mukaan Fosamax-lääkkeen kustannusten korvaus sairausvakuutuslain nojalla maksetaan ainoastaan silloin, kun lääke on määrätty post- menopausaalisten naisten osteoporoosin hoi-

toon tai sen estoon, ei ollut aihetta puuttua. Kan- saneläkelaitoksen korvauskäytännön mukaan sairausvakuutuslain mukaisiksi tarpeellisiksi sai- raanhoidonkustannuksiksi on katsottu lääke- kustannukset silloin, kun lääke on määrätty Lää- kelaitoksen hyväksymän käyttöaiheen mukaisen sairauden hoitoon. Korvattavuuden piiriin on korvauskäytännössä hyväksytty vain ne lääke- valmisteet, joilla on osoitettu olevan riittävästi vaikutusta sairauden tai sen oireiden parantami- seen, lieventämiseen tai ehkäisemiseen. Korvat- tavuuden piiriin ei sensijaan ole hyväksytty sel- laista lääkevalmisteen käyttöä, joka poikkeaa lääkevalmisteen hyväksytystä käyttöaiheesta eli käyttöä, josta ei ole olemassa riittävää lääketie- teellistä tutkittua tietoa.

Saatujen selvitysten mukaan Fosamax-lääk- keen hyväksytyt käyttöaiheet perustuvat laajoi- hin kliinisiin tutkimuksiin lääkkeen tehosta ja turvallisuudesta osteoporoosin hoidossa ja sen estossa postmenopausaalilla naisilla. Miesten osteoporoosissa lääkkeen vaikuttavaa ainetta ei ole toistaiseksi riittävästi tutkittu eikä sitä myös- kään ole haettu käyttöaiheeksi Lääkelaitokselta. Näillä perusteilla oikeuskansleri päätyi siihen, että asiassa ei ollut kyse sellainen eriarvoinen kohtelu, jota tarkoitetaan naisten ja miesten väli- sestä tasa-arvosta annetussa laissa. Oikeuskans- leri totesi, viitaten tasa-arvovaltuutetun asiassa antamaan lausuntoon, että mikäli kysymyksessä olevan lääkevalmisteen käyttö miehille osoitau- tuu samassa määrin suotuisaksi kuin naisilla, perustetta erilaiseen kohteluun asiassa ilmenevil- lä perusteilla ei ole (437/1/99).

### 6) Psykoterapiahoidon korvaamisesta sairausva- kuutuslain nojalla

Kantelukirjoituksen mukaan se, että Kansan- eläkelaitos korvaa sairausvakuutuslain ja -ase- tuksen nojalla sairaanhoidona lääkärin antamaa psykoterapiaa, mutta ei psykologin antamaa psykoterapiaa, on ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Kante- lun mukaan lääkäri-psykoterapeuttien palvelu- jen rajallisesta maantieteellisestä saatavuudesta johtuen psykologi-psykoterapeuttien palveluja käyttävät potilaat joutuvat ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan terveydentilansa vuoksi.

Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että sairausvakuutuskor- vausjärjestelmä perustuu siihen lähtökohtaan, että kysymys on sairaanhoidosta ja hoidonanta-

jana on lääkäri tai hoito perustuu lääkärin antamaan määräykseen. Merkillepantavaa korvauskysymyksen kannalta on se, että lääkäri antaa hoitoa lääkärintoimen harjoittamisoikeutensa nojalla, ei psykoterapeuttina sekä se, ettei sairausvakuutuslaissa ole säännelty erikseen korvausoikeutta psykoterapiasta. Ratkaisussa todetun mukaan potilaiden sairausvakuutuslainmukainen korvausoikeus on yhdenmukainen eli, että heillä on oikeus korvauksiin laillistetun lääkärin antamasta psykoterapiahoidosta, mutta ei muun koulutukseen saaneen, kuten laillistetun psykologin antamasta terapiahoidosta. Oikeuskanslerin mukaan ristiriitaa perusoikeussäännösten yhdenvertaisuusperiaatteen ja sairausvakuutuskorvausta koskevien säännösten välillä ei ole ole-massa.

Ratkaisussa on kuitenkin lisäksi viitattu kantelun johdosta hankituista selvityksistä ja lausunnoista ilmenevään meneillään olevaan psykoterapian tuloksellisuuden ja psykoterapiakoulutuksen tutkimus- ja selvitystyöhön sekä todettu niillä olevan merkitystä arvioitaessa hoidon korvauskäytännön muutostarvetta ja arvioitaessa nimenomaan sitä, onko psykoterapia sinänsä sellainen hoitomuoto, että se voitaisiin itsenäisenä hoitomuotona rinnastaa sairausvakuutuslain mukaisen korvattavuuden piiriin kuuluvaan sairaanhoitoon. Oikeuskanslerin mukaan psykoterapiakoulutuksen kriteerien määrittäminen ja psykoterapian sairausvakuutuslain mukaisen korvattavuuden perusteiden selvittäminen ja arvioiminen tulisi pyrkiä saamaan ratkaisuun kohtuullisen nopealla aikataululla. Tämän käsityksensä oikeuskansleri on saattanut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (1183/1/98).

## **7) Viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaminen**

Työsuojelupiiri oli vastannut työsuojeluasian asianosaisen asiamiehen tiedustelukirjeeseen suullisesti (puhelimitse).

Hyvä hallintotapa edellyttää, että viranomaiselle tulleeeseen asialliseen kirjeeseen vastataan. Pääsääntöisesti vastauksenkin tulee olla kirjallinen. Yksinkertaisimpiin tiedusteluihin vastaus voidaan antaa muussakin muodossa, esimerkiksi puhelimitse. Nyt kysymyksessä olevan tiedustelukirjeen sisältö huomioon ottaen apulaisoikeuskansleri on katsonut, että työsuojelupiiriin olisi tullut vastata po.kirjeeseen kirjallisesti (597/1/99).

## **6.9.3. Muut kannanotot**

### **1) Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuuden laajuus**

Kansaneläkelaitos oli kantelijan mielestä laiminlyönyt hallintomenettelylakiin perustuvan neuvontavelvollisuutensa, kun paikallistoimiston virkailijat eivät olleet suostuneet antamaan oikeudellista neuvonantoa siitä, minkälainen avustushakemus olisi useiden vaihtoehtojen joukosta ollut hakijan kannalta taloudellisessa mielessä edullisin. Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että pelkästään hallintomenettelylain perusteella viranomaiset eivät yleensä ole velvollisia, eivätkä edes oikeutettuja, hoitamaan asianajotoimintaa (834/1/98).

### **2) Maahanmuuttajien ja paluumuuttajien eläkeoikeudesta**

Kantelussa oli kysymys maahanmuuttajien, erityisesti inkerinsuomalaisten paluumuuttajien eläkeoikeuden toteuttamisesta tasavertaisena muiden suomalaisten kanssa. Kantelun mukaan vuonna 1994 voimaan tulleen kansaneläkelain muutoksen johdosta mainittujen henkilöryhmien ja muiden suomalaisten tasavertainen kohtelu ei toteudu. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että lainmuutoksen seurauksena oli syntynyt tarve selvittää mainittujen henkilöryhmien eläke- ja toimeentuloturva ja että hallitusohjelmassa on todettu hallituksen jatkavan maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman toteuttamista. Hallitusohjelman mukaan inkeriläisten paluumuuttoon sovelletaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnön linjauksia ja selvitystyö eläkeiässä olevien maahanmuuttajien toimeentulo-ongelmien ratkaisemiseksi pysyvästi on vireillä.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan esillä olevan kysymyksen ratkaiseminen on laaja-alainen ja monivaiheinen kokonaisuus, joka edellyttää huolellista ja pitkäjänteistä työskentelyä ja selvitystyötä. Tähän mennessä toteutetuilla toimenpiteillä on selvitetty ja osoitettu ne linjaukset, joita ratkaisussa on perusteltua ja tarpeellista noudattaa. Ratkaisussa on todettu maahanmuuttajien ja paluumuuttajien oikeuksia koskevaan asiaan paneudutun ja sitä on selvitetty siinä määrin asianmukaisella ja eri vaihtoehdot huomioonottavalla tavalla, ettei asiaan sen nykyvaiheessa ja työn vireilläollessa, ole perustetta tai



syitä oikeuskanslerin taholta tässä vaiheessa puuttua. — Vireillä oleva työ eläkeikäisten maahanmuuttajien ja paluumuuttajien toimeentulo-ongelmien ja eläkekysymysten ratkaisemiseksi saataneen kohtuullisella aikataululla ratkaisuun (180/1/99).

### 3) Vakuutusvälittäjän palkkion ilmoittamisesta

Kantelussa oli kysymys siitä, että sosiaali- ja terveysministeriön määräyksen mukaaneläkevakuutusyhtiöiden tulee ilmoittaa vakuusmeklari-palkkiot vakuutuskirjoissaan vakuutuksenottajille.

Vakuutusvälittäjistä annetun lain mukaan vakuutusvälittäjän on ilmoitettava toimeksiantajalleen, maksaako vakuutuksenantaja palkkiota vakuutuksen välittämisestä sekä toimeksiantajan pyynnöstä palkkion määrän. Vakuutuksenantaja voi maksaa välittäjälle palkkiota sellaisten lakisääteisten vakuutusten välittämisestä, joiden vakuutusmaksujen laskuperusteet sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa ainoastaan vakuutuksenantajan hakemuksesta ministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti. Ministeriö voi kuitenkin tarvittaessa määrätä palkkioihin sovellettavat perusteet.

Työeläkevakuutus on lakisääteinen vakuutus, jonka vakuutusmaksujen laskuperusteet ministeriö vahvistaa työeläkevakuutusyhtiön hakemuksesta. Ottaen huomioon vakuutusvälittäjän palkkion ilmoittamista koskevien määräysten antamisen perusteet ja sosiaali- ja terveysministeriön toimivallan sekä ministeriön ilmoituksen siitä, että se tulee poistamaan puheena olevat palkkion ilmoittamista koskevat määräykset vahvistaessaan seuraavat vakuutusmaksujen perusteet, kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin apulaisoikeuskanslerin taholta (1117/1/99).

### 4) Potilasvahinkolain mukainen korvaus ja oikeuskanslerin toimivalta

Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 1997 apulaisoikeuskansleri on todennut, että hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin muutoksella (1221/1990) oikeuskanslerin valvontavaltaa laajennettiin koskemaan kaikkia niitä, jotka hoitavat julkista tehtävää. Apulaisoikeuskanslerin kannanoton mukaan oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulunut valvoa potilasvakuutusyhdistyksen tekemiä ratkaisuja.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin (731/1999) perusteella oikeuskanslerin tehtäviin ei edelleenkään kuulu valvoa potilasvakuutusyhdistyksen tekemiä ratkaisuja. Kyseisiin päätöksiin tyytymätön voi saattaa asiansa potilasvahinkolautakunnan käsiteltäväksi, jonka tekemät päätökset kuuluvat oikeuskanslerin valvonnan piiriin (21/1/99).

## 6.10. Työhallinto

### 6.10.1. Käsitetykset

#### 1) Lomakorvauksen jaksottamisesta

Kantelussa oli kysymys työttömyysturvalain nojalla toteutettavasta lomakorvauksen jaksottamisesta. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut kantelun kohteena olleessa tapauksessa menetellyn säännösten edellyttämällä tavoin. Ratkaisussa on viitattu niihin perusteisiin, jotka olivat vaikuttaneet työttömyysturvajärjestelmässä toteutettuun lomakorvauksen jaksotukseen ja todettu eräänä merkittävänä perusteenä jaksotuksen sääntelylle olleen työttömyysturvalain 2 §:ään sisältyvän toimeentuloturvanäkökohdan. Siinä on viitattu myös sosiaali- ja terveysministeriön eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyynnöstä vuonna 1997 tekemään selvitykseen lomakorvauksen jaksottamisesta ja selvitystyön seurauksena toteutettuun säännösmuutokseen, jolla muutoksella työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 15 kohtaan oli sisällytetty alle kuukauden mittaisten lomakorvausten jaksotusta koskeva poikkeus (572/1/98).

#### 2) Uskonnollisen vakaumuksen merkitys työn vastaanottovelvoitteen kannalta

Työvoimatoimiston tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin varamiehen käsitys siitä, että työnhakijan uskonnollista vakaumusta tulisi pitää sellaisena syynä, joka oikeuttaa hänet kieltäytymään tarjotusta työstä menettämättä oikeutta työttömyyspäivärahaan (420/1/99).

#### 3) Viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaminen

Kantelija oli lähettänyt työmarkkina- ja toimeentulotukeen liittyvässä asiassaan työvoima-

toimikunnalle kirjeen, jossa hän oli vaatinut, että työvoimatoimikunnan tulisi hänen sijastaan maksaa sosiaalilautakunnan kantelijalta takaisin perimä toimeentulotuki oikeuden työmarkkinatukeen palaututtua takautuvasti, kun työttömyysturvalautakunta oli muuttanut työvoimatoimikunnan päätöstä. Kirjeen mukaan kantelijan ei olisilainkaan tarvinnut hakea toimeentulotukea, jos työvoimatoimikunta olisi alun perin tehnyt oikean päätöksen. Lisäksi kirjeessä oli hyvityksenä vaadittu vahingonkorvausta.

Hankitun selvityksen mukaan kantelijan kirje oli luettu työvoimatoimikunnan kokouksessa, mutta siihen ei ollut vastattu. Kirjettä oli pidetty lähinnä mielipiteenilmaisuna, johon ei ollut sisällytynyt mitään sellaisia työmarkkinatuen myöntämisen edellytysten arviointiin liittyviä piirteitä, jotka olisivat antaneet aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Vaikka kirjeessä esitettyjä vaatimuksia voitiinkin pitää lakiin perustumattomina, apulaisoikeuskanslerin mukaan hyvän hallinnon vaatimus olisi kuitenkin kirjeen asiallinen sävy huomioon ottaen edellyttänyt, että siihen olisi vastattu (294/1/99).

### 6.10.2. Muu kannanotto

#### Työttömyysturvan järjestelyjen perustuslainmukaisuudesta

Kantelussa oli pidetty perustuslain 9 §:n vastaisena sitä, että työttömän työnhakijan oli anotava työvoimaviranomaiselta lupa aina halutesaan matkustaa.

Kanteluun antamassaan vastauksessa apulaisoikeuskansleri on selostanut työttömyysturvalain 4 §:n 2 momentin sekä 5 §:n 1 ja 2 momentin sisältöä. Työttömyysturvalain 5 §:n 2 momenttiin lisättiin 1997 säännös, jonka mukaan ”henkilön on katsottava olevan työmarkkinoiden käytettävissä sellaisen etukäteen työvoimatoimistolle ilmoittamansa, satunnaisen ja lyhyen ulkomaanmatkan ajalta, jonka aikana hän on tavoitettavissa ja kykenee kohtuullisessa ja tavanomaisessa ajassa ottamaan vastaan työtä tai koulutusta”. Sanottua lisäystä eduskunnassa käsiteltäessä perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (15/1997vp) asiaa myös hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin kannalta ja päättyi siihen, että lakiehdotus voitiin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Eduskunnan omaksuma kanta huomioon ot-

taen apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei hänellä ollut perusteita arvioida vastauksessaan kuvattuja työttömyysturvan järjestelyjä perustuslain 9 §:n 2 momentin vastaisiksi (972/1/00).

## 6.11. Ympäristöhallinto

### 6.11.1. Käsitely

#### Käsitys ja esitys valvontatoimenpiteiden suorittamisesta

Alueellisen ympäristökeskuksen tietoon on saatettu, että vastaisuudessa saattaisi olla hyödyllistä menetellä niin, että ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojelutehtäviä hoitavat virkamiehet neuvottelisivat keskenään, milloin molemmilla viranomaisilla on toimivalta ryhtyä valvontatoimenpiteisiin.

Lisäksi on esitetty, että kanatalousyrityksen liikeyrityksen maatalouden ympäristötukijärjestelmään työvoima- ja elinkeinokeskus sille asiassa kuuluvan valvontatehtävän hoitamiseksi tulisi huolehtia siitä, että yrityksen toimia puheena olevalta kannalta jatkossa valvotaan riittävästi (666/1/98).

### 6.11.2. Muu kannanotto

#### Kanteluasioiden käsittelyn kiirehtiminen

Oikeuskanslerinvirastossa oli tullut vireille kantelukokonaisuus, joka koski kaupungin ympäristö- ja teknisen toimen menettelyä erään kiinteistöasian käsittelyssä. Asiaa selvitettyä kävi ilmi, että sama asiakokonaisuus oli eri painotuksin vireillä muun muassa ympäristöministeriössä ja alueellisessa ympäristökeskuksessa, jotka olivat jo osaltaan hankkineet kanteluiden johdosta selvityksiä kaupungin viranomaisilta.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskansleri ei ota laillisuusvalvonnan kannalta kantaa sellaisissa asioissa, joiden käsittely on vielä vireillä alemmissa toimivaltaisissa viranomaisissa, ennen kuin nämä ovat oman kantansa esittäneet. Koska kuitenkin nyt puheena oleva asiakokonaisuus oli jo ollut suhteellisen kauan vireillä edellä todetuissa viranomaisissa, apulaisoikeuskansleri kehotti niitä saattamaan asiat kohtuullisessa ajassa päätökseen ja toimittamaan aikanaan antamansa ratkaisut oikeuskanslerinviraston tiedoksi (1233/1/98).

## 7. Muun hallinnon laillisuusvalvonta

### 7.1. Yleiskatsaus

#### 7.1.1. Kantelujen kohdealueista ja toimenpiteistä

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valtionhallinnon valvonnan ohella itsehallintokuntien toiminnan valvonta. Tällöin valvonnan kohteina ovat kunnallinen itsehallinto, uskontokuntien itsehallinto ja Ahvenanmaan maakuntahallinto. Oikeuskanslerin valvonta voi kohdistua ainoastaan menettelyn laillisuuteen. Tarkoituksenmukaisuuden alaan kuuluvat kysymykset eivät kuulu oikeuskanslerin valvontatoimivallan piiriin.

Kertomusvuonna itsehallintokuntien laillisuusvalvonnassa suuren osan ovat muodostaneet kunnallishallinnon eri osa-alueiden toimintoihin ja päätöksentekoon liittyneet kantelut. Kunnallisviranomaisten menettelyä yleensä koskeneiden kanteluiden määrä on jonkin verran ollut laskussa. Kertomusvuonna näitä kanteluja on saapunut yhteensä 96 (106 vuonna 1999). Sosiaaliviranomaisten menettelyä koskevien kantelujen määrä on kertomusvuonna ollut kohtalaisen suuri, yhteensä 166 (127 vuonna 1999). Mainittu määrä sisältää tosin sekä kunnallishallinnon että valtionhallinnon sosiaalitoimen kantelut.

Holhoustoimen kohdalla vuonna 1999 toteutetulla lainsäädäntöuudistuksella, jolla holhoustoimi siirtyi kunnilta valtion vastuulle ja kuntien holhouslautakunnat lakkautettiin, on ollut vaikutusta kunnalliskantelujen määrän vähentymiseen. Koska kuitenkin kunnat pääsääntöisesti vastaavat edelleenkin siitä, että holhoustoimilain mukaisia edunvalvoja kunnassa on saatavilla, kunnalliset holhouskantelut eivät kokonaan ole loppuneet. Kunnissa voi olla yleisen edunvalvojan, entisen virkaholhoojan, virkoja tai toimia tai sitten kunta voi hankkia edunvalvontapalveluja ostopalveluna ulkopuolisilta.

Kanteluratkaisuissa laillisuusvalvonnan toimenpiteinä ovat kertomusvuonna olleet virheel-

lisestä menettelystä annettu huomautus kolmessa tapauksessa ja käsityksen lausuminen yhdeksässätoista tapauksessa. Huomautuksen antamiseen on johtanut kunnanhallituksen tasa-arvolain vastainen menettely ja yläasteen suunnittelutoimikunnan varapuheenjohtajan esteellisyyssäännösten noudattamatta jättäminen, rehtorin laiminlyönti ylioppilaskokelaan oikeuksiin vaikuttavien seikkojen tarkistamisessa ylioppilastutkintoasetuksen edellyttämällä tavalla ja psykiatrian erikoislääkärin esteellisyyssäännösten vastainen menettely. Laillisuusvalvonnassa on lisäksi huomiota kiinnitetty muun ohella asianosaisen kuulemiseen, oikaisuvaatimusten käsittelyyn ja esteellisyyssäännösten noudattamiseen sekä katujen talvikunnossapidon valvontaan.

Uskontokuntien itsehallinnon laillisuusvalvonnan alaan kuuluvia kanteluja on kertomusvuonna tullut tutkittavaksi 4 (4 vuonna 1999). Vuoden aikana ratkaistut kantelut (3) ovat liittyneet kaikki evankelis-luterilaiseen kirkkoon. Kahdessa kantelussa on ollut kysymys tuomiokapitulien ja yhdessä seurakunnan menettelystä. Kantelut eivät ole johtaneet toimenpiteisiin.

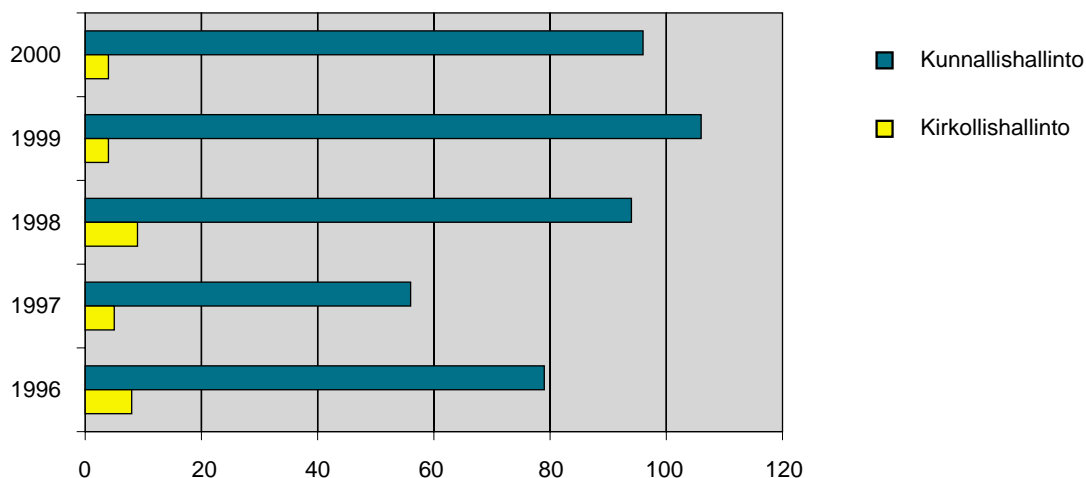
Kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista kolme on liittynyt Ahvenanmaan maakuntaan. Näistä kaksi on ratkaistu samana vuonna eivätkä ne antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Lisäksi kertomusvuonna on otettu kantaa saamelaiskäräjien hallituksen menettelyyn esteellisyyssäännösten soveltamisessa, kunnallisen eläkelaitoksen menettelyyn eläkemäärän arvioinnissa ja eläketurvakeskuksen menettelyyn eläkehakemuksen käsittelyssä sekä vakuutusyhtiön menettelyyn lakisääteisten vakuutusmaksujen perinnässä.

Kunnallis- ja kirkollisviranomaisiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärän kehitys vuosina 1996—2000 on nähtävissä kuvasta 7.

Kuva 7.

### Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet kantelut 1996—2000



#### 7.1.2. Uuden kuntalain vaikutuksista kuntien hallintoon

Kuntalain tavoitteista ja oikeuskanslerin valvonnasta

Uusi kuntalaki (365/1995) tuli 1.7.1995 voimaan, paitsi lukujen 8. ja 9. osalta 1.1.1997. Kuntalailla on muun ohella lisätty kunnan toimivapautta. Se sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoidossa myöskuntakohtaiset ratkaisut. Kuntalailla on säännelty kunnallisen itsehallinnon perusteet. Samalla valtio on luopunut kuntiin kohdistuvasta lakia alemman asteisesta ohjauksesta. Lääninhallitusten toimesta tapahtuvaa oma-aloitteista yleisvalvontaa kuntalaki ei tunne, vaan lääninhallitusten laillisuusvalvonta on kanteluihin pohjautuvaa.

Uusi kuntalaki sinänsä ei ole merkinnyt muutosta oikeuskanslerin kuntiin kohdistamaan yleiseen laillisuusvalvontaan tai sen sisältöön. Oikeuskanslerin valvonta pohjautuu pääosin kuntalaisten tekemiin kanteluihin. Suomen perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuraamistehtävää hoitaessaan oikeuskansleri voi oma-aloitteisestikin seurata oikeusturvajärjestelmän toteutumista.

Kunnanhallitusta yleensä kuullaan tutkinnan kohteena olevasta menettelystä. Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa on seurattu kuntalain soveltamista ja toteutumista viranomaisten ilmoitusten perusteella, ja apulaisoikeuskanslerin tekemien kuntavierailujen yhteydessä on keskusteltu kuntalain toimivuudesta.

#### Valtioneuvoston selonteko

Hyväksyessään hallituksen esityksen kunta-laiksi eduskunta edellytti, että hallitus antaa selonteon uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan sekä muista lain soveltamiseen liittyvistä esiin tulleista kysymyksistä.

Valtioneuvosto antoi 23.9.1999 selonteon eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (VNS 3/1999vp). Selonteossa on käsitelty kuntalain vaikutuksia lain lukujen mukaisessa järjestyksessä. Päähuomio on kiinnitetty säännöksiin, jotka ovat muuttaneet käytäntöä kunnissa tai jotka ovat osoittautuneet hankaliksi soveltaa.

Selonteossa on käsitelty julkisen vallan vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta ja tällöin

on todettu, että valtio ja kunnat kantavat vastuun siitä, että peruspalvelut toteutetaan ja että vastuu perusoikeuksiin kuuluvien palvelujen järjestämisestä on kullakin kunnalla. Peruspalvelujen joustava ja tehokas toteuttaminen edellyttää, että palvelut järjestetään paikalliset olot huomioiden. Kunnilla tulee olla oma-aloitteisuutta palvelujen turvaamisesta ja palvelujärjestelmän sopeuttamisesta taloudellisiin voimavaroihin.

Monien kuntien talouden olennainen tiukkeneminen on johtanut siihen, että kunnille on ollut vaikeuksia lakisääteisten velvoitteidensa täyttämässä. Tästä huolimatta kuntalain mukainen kanteluihin perustuva lääninhallitusten laillisuusvalvonta on selonteossa katsottu riittäväksi eikä lailla tule sallia laajaa lääninhallitusten toimesta tapahtuvaa oma-aloitteista yleisvalvontaa.

Selonteossa on arvioitu myös kunnanjohtajan aseman kehitystä uuden kuntalain aikana. Erytisesti kunnanjohtajan irtisanomismahdollisuuden väljentymisen vaikutuksiin on kiinnitetty huomiota. Muista tarkastelukohteista on syytä mainita esteellisyytilanteet kunnallisessa päätöksenteko- ja hallintomenettelyssä.

### Selonteon käsittely eduskunnassa

Eduskunnan hallintovaliokunta on antanut selonteosta mietintönsä HaVM 11/2000 vp. Valiokunta on katsonut, ettei valtion puolelta kaikilta osin ole huolehdittu siitä, että kunnilla ovat tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Valiokunta on edellyttänyt, että kuntalain tarkistamisen yhteydessä uudistetaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä kunnallistaloudellisten vaikutusten ennakoitavuuden lisäämiseksi siten, että kuntien ja valtion välillä voidaan sopia kustannusten jaosta. Valiokunta on myös osaltaan katsonut kanteluihin perustuvan lääninhallitusten suorittaman laillisuusvalvonnan riittäväksi. Valvonnan sijasta valiokunta on korostanut kuntien tuottamien peruspalvelujen arviointijärjestelmän ja -kriteeristön kehittämistä.

Kuntalain tavoitteena on hallintovaliokunnan mukaan ollut lisätä kunnan päätöksentekojärjestelmän luotettavuutta ja uskottavuutta, mikä näkyy erityisesti luottamushenkilöitä koskevissa säännöksissä. Valiokuntakin on kiinnittänyt huomiota esteellisyyssäännöksiin konsernitason. Konserniohjaus voi osoittautua vaikeaksi esteellisyyden vuoksi, jos kunnan keskus-

hallinnon virkamiehiä on kunnan osakeyhtiön hallituksen jäsenenä.

Arvioidessaan kuntalain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä hallintovaliokunta on kiinnittänyt selonteon tavoin huomiota siihen, että kunnallisten toimielinten tulisi ymmärtää oikaisuvaatimusten käsittely niin, että siinä ei ole kysymys kertaalleen käsitellyn asian toisesta samantyyppisestä käsittelystä, vaan oleelliselta osaltaan oikeussuojan antamisen intressissä tapahtuvasta asian syventävästä käsittelystä, jossa oleellista on eritellä myös päätöksen tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteet, koska mahdollisesti tehtävä valitus voi koskea vain laillisuusperusteita.

Eduskunta on täysistunnossaan 7.6.2000 hyväksynyt valtioneuvoston selonteon johdosta annetun hallintovaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon ja lähettänyt sen vastauksenaan valtioneuvostolle (EK13/2000 vp). Valtioneuvosto on yleisistunnossa 21.6.2000 päättänyt merkitä eduskunnan kirjelmän selonteosta pöytäkirjaan tiedoksi ja huomioon otettavaksi.

### Valvontanäkökohtia

Kunnallishallinto toteuttaa kansalaisten itsehallintoa ja kunnan asukkaiden sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia. Kuntalailla on säännelty kunnallisen itsehallinnon perusteet, joihin kuuluu kunnan suhde valtioon sekä kunnan perustehtävä kuntalaisten hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämässä ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet. Merkittäviä osa-alueita ovat myös kunnan hallinto ja johtaminen, kunnallinen verotusoikeus ja kunnan talouden perusteet sekä oikeusturva.

Oikeuskanslerin kuntiin kohdistama valvonta on laillisuusvalvontaa. Kunnalliskanteluissa painopistealueina ovat olleet yleinen kunnallishallinto, opetustoimi, sosiaali- ja terveystoimi sekä ympäristöhallinto (ml.rakennuttaminen ja kaa-voitus). Kanteluissa on ollut kysymys muun ohella siitä, onko menettelyssä noudatettu perustuslain 21 §:n 2 momentin edellyttämää hyvää hallintoa; toisin sanoen ovatko asian valmistelu ja päätöksen perustelut olleet asianmukaisia, onko kuulemissäännöksiä noudatettu tai onko asia käsitelty kohtuullisessa ajassa. Myös asiakirjajulkisuuslainsäädännön noudattamista kunnallishallinnossa on kantelujen johdosta selvitetty.

Kanteluratkaisuista mainittakoon erityisesti

ratkaisut toimeentulotukipäätösten viipymisestä, toimeentulotukipäätösten perustelemisesta ja kuntalaisten toimeentulon turvaamisesta (oikeuskanslerin kertomus 1996 s. 103—104 ja oikeuskanslerin kertomus 1998 s. 110), Natura-ratkaisut (oikeuskanslerin kertomus 1999 s. 97) ja lisäksi ratkaisut, joita käsitellään jäljempänä tämän kertomuksen osassa 7. — Apulaisoikeuskansleri on liittyen kuntalain 7 §:n tulkintaongelmaan siitä, onko 7 §:n järjestyssääntörikkomusta koskeva 1 momentti tulkittava rangaistus-säännökseksi vai valtuutussäännökseksi, tehnyt sisäasiainministeriölle esityksen mainitusta säännöksestä aiheutuvan epäkohdan korjaamiseksi (oikeuskanslerin kertomus 1997 s. 181—184).

Arvioitaessa kuntalain toimivuutta kantelujen käsittelyn pohjalta voidaan todeta, että kuntalaki toimii pääosiltaan kohtuullisen hyvin. Toistuvina ongelma-aiheina ovat olleet edellä mainittujen lisäksi myös esteellisyyskysymykset. Kuntien toiminta-alueilla tapahtuvien yhtiöittämisten yhteydessä saattaa esteellisyys nousta yhä useammin selvitettäväksi kysymykseksi. Kaiken kaikkiaan kuntalaki on tuonut entiseen sääntelyyn nähden huomattavia selkeyttäviä parannuksia.

Valtioneuvoston selontekoon ja eduskunnan hallintovaliokunnan esittämiin näkökantoihin pohjautuen on perusteltua, että kuntalain toimivuuden seuranta jatkuu varsinkin niiltä osin, kun kuntalaki on antanut aiheita lähempään tarkasteluun mainituissa selonteossa ja mietinnössä. Oikeuskanslerin taholta tulee seurantaa tapahtumaan pääosin ns. listatarkastukseen liittyen ja kantelujen käsittelyn yhteydessä (13/50/99).

## 7.2. Kunnalishallinto

### 7.2.1. Yleishallinto

#### 7.2.1.1. Huomautus

#### Suunnittelutoimikunnan asettaminen ja sen toiminta

Kunnanhallitus oli asettanut yläasteen suunnittelutoimikunnan, johon oli nimetty kuusi jäsentä, joista yksi oli nainen. Myöhemmin kunnanhallitus asetti edelleen kyseisen toimikunnan, johon nimettiin entiset jäsenet. Asiassa ei ollut esitetty erityisiä syitä, minkä vuoksi siinä oli poikettu tasa-arvolain 4 §:n 2 momentin vaatimasta 40 prosentin kiintiöstä.

Mainitun toimikunnan jäsenenä ja samalla varapuheenjohtajana oli kunnassa toimivan rakennuttajayhtiön hallituksen jäsen. Toimikunta oli päättänyt tilata palveluita yhtiöltä. Kyseisen toimikunnan jäsenelle oli päätöksestä taloudellista hyötyä. Henkilö oli tosin jäävännyt itsensä toimikunnan päättäessä tehtävien tilaamisesta hänen yhtiöltään.

Apulaisoikeuskansleri on huomauttanut kunnanhallitusta tasa-arvolain rikkomisesta ja toimikunnan varapuheenjohtajana toiminutta jäsentä esteellisyysäännösten noudattamatta jättämisestä (893/1/99).

### 7.2.1.2. Käsitukset

#### 1) Asianosaisen kuulemisen laiminlyönti

Kunnanhallitus oli kokouksessaan järjestänyt kuulemistilaisuuden, jossa asianosainen ei ollut läsnä. Valituksen johdosta korkein hallinto-oikeus totesi, että asian käsittelyssä kunnanhallituksessa oli tapahtunut menettelyvirhe ja kunnanhallituksen päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Huomioon ottaen hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin ja 18 §:n sekä kuntalain 90 §:n säännökset korkein hallinto-oikeus kumosi ja poisti lääninoikeuden päätöksen ja kunnanhallituksen 24.10.1997 tekemän päätöksen.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että vaikka hallintoviranomaisella on suhteellisen laaja harkintavalta päätöstä tehdessään, oikeusturvan perusedellytyksiä ovat asioiden huolellinen selvittäminen sekä päätösten perustaminen oikeisiin tosiseikkoihin sekä lainkohtiin. Apulaisoikeuskansleri on vastaisen varalle kiinnittänyt kunnanhallituksen huomiota oikeaan menettelyyn tämän kaltaisissa asioissa (626/1/98).

#### 2) Kalastusprojektin toteuttamisen arviointia

Kantelussa oli kysymys kaupunginhallituksen menettelystä kalastusprojektin valmistelussa ja toteuttamisessa vuoden 1997 alussa voimaantulleeseen kuntien yhdistämiseen liittyen.

Kunnallislain 29 §:n 1 momentin tarkoitus olisi toteutunut ilmeisesti paremmin, jos hankkeen valmistelusta olisi tiedotettu nimenomaisesti ja aiemmin jo suunnitteluvaiheessa. Hallintomenettelylain 13 §:n 1 momentin mukaiseen vireillä

olosta ilmoittamiseen oli taas ilmeisesti liittynyt sellaisia liikesalaisuuksiin liittyviä näkökohtia, jotka olivat perustelleet pidättyvyyttä. Toisaalta vireillä olosta ilmoittaminen olisi voitu suorittaa salaisuuksia paljastamatta.

Päätätessään kalastusjärjestelyistä ja viehekalastuskieltohakemuksen tekemisestä kaupunginhallitus oli ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka tuolloin kuuluivat kaupungin metsälautakunnan toimivaltaan. Päätös oli siten mennyt kaupunginhallituksen toimivaltaa ulommaksi.

Konserniyhtiö oli antanut kalastusalueista, kalastusmaksuista, pyydyksistä ja muista pyyntivälineistä sekä maksujen perimisestä ja kalastusenselvonnasta määräyksiä, jotka luonteeltaan kuuluivat viranomaistehtäviin. Yhtiö oli ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka edelleen kuuluivat metsälautakunnalle. Viranomaisvastuu tapahtumasta kuului viime kädessä kaupunginhallitukselle, joka vastasi projektista ja jolla oli edustajansa yhtiön hallituksessa.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kaupunginhallituksen huomiota menettelyssä havaittuihin puutteellisiin ja toimivallan ylityksiin (501/1/98).

### 3) Kunnanhallituksen menettely ympäristölupa-asiassa

Kiinteistöllä oleva matonpesupaikka toimi alueella teknisen lautakunnan tekemien päätösten mukaisesti. Kunnanhallitus oli tehdessään ympäristölautakunnalle jätevedenpuhdistamon toiminnan muuttamista koskevan ympäristölupahakemuksen sisällyttänyt myös matonpesupaikan hakemuksessa kohtaan ”mille toiminnalle haetaan lupaa”. Ympäristölautakunta ei käsitellyt matonpesupaikan ympäristöluvan tarvetta ennen jätevedenpuhdistamon toiminnan muuttamista koskevaa ympäristölupapäätöstä, koska matonpesupaikka ei ollut terveydensuojelulainsäädännön sijoituslupaa edellyttävä terveyshaittaa mahdollisesti aiheuttava laitos, eikä mainintu sitä lupapäätöksessään.

Kunnanhallituksen merkintä aiheutti kantelijalle kuulemisen yhteydessä sen virheellisen käsityksen, että lupamenettely oli koskenut myös matonpesupaikkaa. Ympäristölautakunnan olisi tullut oikaista mahdollinen virhekäsitys sen jälkeen kun kunnanhallitus vastineessaan oli oikaissut hakemustaan. Kun kantelijaa ei tältä osin ollut asianmukaisesti kuultu, olisi ympäristölautakunnan ratkaisussaan selvyiden vuoksi tullut

mainita, että lupa ei koskenut matonpesupaikkaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt kunnanhallituksen huomiota siihen, että lupahakemuksia käsiteltäessä tulisi noudattaa riittävää tarkkuutta ja huolellisuutta (942/1/98).

### 4) Pöytäkirjamerkinnän virheellinen korjausmenettely

Kunnanhallituksen asettaman toimikunnan varapuheenjohtajana toiminut henkilö oli toimikunnan päätätessä tehtävien tilaamisesta hänen yhtiöltään poistunut kokoustilasta. Sihteerinä toiminut henkilö ei ollut kuitenkaan merkinnyt jääväämistä pöytäkirjaan. Sihteerille annettiin tehtäväksi seuraavassa kokouksessa täydentäpöytäkirja asianmukaisesti. Kokouksessa vaadittu pöytäkirja oli kuitenkin unohtunut sihteeriltä tekemättä.

Kunnansihteerä oli jälkepäin virheellisesti neuvonut toimikunnan sihteerä tekemään korjauksen alkuperäiseen pöytäkirjaan. Myöhemmin kunnansihteerä oli kuitenkin ilmoittanut, että hänellä oli ollut väärä käsitys korjausmenettelystä. Hän oli ilmoittanut, että korjaaminen tuli tehdä päätöksen tallekappaleeseen ja kokouspöytäkirjan tarvittava korjaus oli saatettava toimikunnan käsiteltäväksi.

Vastaisen varalle apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt toimikunnan sihteerin huomiota pöytäkirjan korjauksessa tapahtuneen menettelyn puutteellisuuteen sekä kunnansihteerin huomiota oikeiden neuvojen antamisen merkitykseen (893/1/99).

### 5) Oikaisuvaatimuksen käsittely

Kunnanhallitus oli käsitellyt ja ratkaissut sille osoitetun oikaisuvaatimuksen kunnan teknisen lautakunnan päätöksistä.

Koska kunnanhallitus ei ollut ottanut kuntalain 51 §:n nojalla lautakunnan ratkaisemaa asiaa käsiteltäväkseen, oikaisuvaatimuksen käsitte-lykään ei kuulunut kunnanhallituksen, vaan kuntalain 89 §:n 2 momentin mukaan lautakunnan toimivaltaan. Toimivaltaa koskeneesta virheellisestä käsityksestä johtuen kunnanhallitus ei ollut ryhtynyt hallintomenettelylain 8 §:n mukaisiin toimenpiteisiin asian siirtämiseksi lautakunnalle. Kysymys oikaisuvaatimuksen käsittelyn lainmukaisuudesta oli ratkaistu säännönmukai-

nessa muutoksenhakumenettelyssä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä, jolla kunnanhallituksen päätös oli kumottu ja poistettu.

Menettelyä arvioidessaan apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että oikaisuvaatimuksen tekijällä hänen ryhtyessään toimenpiteisiin oikaisuvaatimuksen tekemiseksi pyytämänsä asiakirjajäljennöksen perusteella, jossa ei ollut oikaisuvaatimusohjeita, olisi ollut aihetta selvittää oikaisuvaatimuksen tekemistä koskeva menettely ja että sitä olisi voinut häneltä kunnanvaltuutettuna edellyttää.

Kunnanhallituksen huomiota on kiinnitetty kuntalain ja hallintomenettelylain asianmukaiseen noudattamiseen (172/1/99).

## 6) Katujen talvikunnossapidon valvonta

Voimassa oleva lainsäädäntö ja sen valvontavastuu asettavat sekä kiinteistönomistajille että viranomaisille selvät velvoitteet kadun kunnossa- ja puhtaanapidosta. Kaupungin taholta ei ollut yritettykään suorittaa katujen talvikunnossapidon valvontaa kantelussa mainittuna aikana.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on todennut, että viime kädessä kaupunginhallituksen asiana on huolehtia siitä, että kaupungin eri viranomaiset täyttävät niille kuuluvat velvollisuutensa. Kaupunginhallituksen huomiota on vakavasti kiinnitetty katujen kunnossapidon riittävään valvontaan (539/1/00).

### 7.2.1.3. Muu kannanotto

#### Oikaisuvaatimuksen tehneen asianosaisasemasta

Kaupunginjohtaja oli tehnyt kielikoulutusta koskevan päätöksen, josta oli tehty kaksi oikaisuvaatimusta. Kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on katsonut, että kaupunginjohtaja oli voinut tehdä alkuperäistä päätöstään täsmentävän päätöksen, vaikka alkuperäisestä päätöksestä tehtyjä oikaisuvaatimuksia ei ollut vielä ratkaistu kaupunginhallituksessa. Oikaisuvaatimuksen tehneet olisi tullut täsmentävän päätöksen tiedoksiannon osalta todeta asianosaisiksi, joilla oli oikeus tehdä oikaisuvaatimus. Kaupunginjohtajan kolmas kielikoulutusta koskeva päätös ei ollut sillä tavoin alkuperäisen päätöksen täsmentämistä, että alkuperäisestä päätöksestä oikaisuvaatimuksen

tehneet olisi tullut katsoa sanotun kolmannen päätöksen tiedoksiannossa asianosaisiksi (495/1/99).

## 7.2.2. Opetushallinto

### 7.2.2.1. Huomautukset

#### 1) Ylioppilastutkintoon sisältyvien suoritusten vanhentuminen

Kantelukirjoituksen mukaan lukion opinto-ohjauksessa annetut tiedot olivat olleet vääriä, minkä seurauksena abiturientti oli joutunut suorittamaan uudelleen jo hyväksytysti suorittamiensa kokeita.

Hankittujen selvitysten mukaan kokelas oli aloittanut ylioppilastutkintonsa suorittamisen syksyllä 1997, joten hänen olisi tullut suorittaa tutkintoon kuuluvat neljä pakollista koetta viimeistään syksyn 1998 tutkintokierroksella.

Ylioppilastutkintoasetuksen 15 §:n 1 momentin mukaan rehtorin tulee tarkistaa, täyttääkö kokelas tutkintoon ja siihen kuuluviin kokeisiin osallistumiselle säädetyt edellytykset. Tähän kuuluu myös velvollisuus seurata kokelaiden tutkintokertojen täyttymistä ja ohjata kokelaita. Nyt rehtori ei kuitenkaan ollut tarkastanut kolmen ylioppilastutkintokerran aikaisia ilmoittautumisia, minkä johdosta oli jäänyt havaitsematta, että tutkinto olisi nyt puheena olevassa tapauksessa tullut saattaa päätökseen viimeistään kolmannella tutkintokierroksella eli syksyllä 1998. Tämän johdosta kokelas oli joutunut aloittamaan tutkintonsa suorittamisen uudelleen kevään 1999 tutkintokierroksella.

Rehtori oli laiminlyönyt kiinnittää riittävää huomiota kokelaan oikeuksiin vaikuttaviin seikkoihin siten kuin ylioppilastutkintoasetus olisi edellyttänyt, minkä johdosta apulaisoikeuskansleri huomautti rehtoria vastaisen varalle tämän virheellisen menettelyn johdosta. Samalla opinto-ohjaajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen opinto-ohjausta annettaessa. (ks. myös kohta 6.5.1.3.) (232/1/99).

#### 2) Oppilaitoksen oppilaille järjestetyt huumetit

Julkisuudessa esiintyneiden tietojen perusteella otettiin omasta aloitteesta tutkittavaksi erään ammattioppilaitoksen oppilailleen järjestämät



huumetestit. Saadun selvityksen mukaan testejä oli järjestetty sekä yksittäisille huumeiden käytöstä epäillyille oppilaille että pistokokeen omaisesti kokonaisille luokille. Positiivisen testituloksen seurauksena oli määräaikainen erottaminen oppilaitoksesta. Testiin osallistuminen oli vapaaehtoista, mutta oppilaitoksessa oli päätetty, että mahdollisen testistä kieltäytymisen syy selvitetään opiskelijahuoltoryhmän, oppilaan ja opettajan välisissä keskusteluissa.

Päätöksessään apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut, että huumetestillä puututaan perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja testillä saatujen tulosten käsittelyllä samoin perustuslailla suojattuun yksityiselämän suojaan. Testien suorittaminen on mahdollista vain, mikäli siihen saadaan testattavan aidosti vapaaehtoinen suostumus tai testeistä säädetään lailla. Kun testistä kieltäytyminen johti kieltäytymisen syyn selvittämiseen, ei suostumusta voinut tältä osin pitää aidosti vapaaehtoisena.

Oppilaitoksen kurinpitovalta ei ulotu oppilaitteen toimintaan muulloin kuin opetusaikana tai oppilaitoksen alueella. Oppilaitos ei voi määrätä kurinpitoseuraamusta pelkän positiivisen testituloksen perusteella, ellei se voi muuten osoittaa, että oppilas on käyttänyt huumeita tai ollut huumeitten vaikutuksen alaisena opetusaikana tai oppilaitoksen alueella.

Ammattioppilaitoksen vakavaa huomiota kiinnitettiin sekä menettelyyn huumetestejä järjestettäessä että pelkän positiivisen testituloksen perusteella määrättävän kurinpitorangeistuksen ongelmallisuuteen. Ks.myös kohta 3.4.6. (8/50/00).

### 7.2.2.2. Käsitykset

#### 1) Kyläkoulujen lakkauttaminen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan ratkaisu kokonaisuudessaan on jaksossa 9, s. 155 (40/51/98).

#### 2) Kiusaamista koskevan väitteen käsittelemistä

Opettaja oli koulutuslautakunnalle osoitetussa 5.6.1997 päivätyssä kirjeessä ilmoittanut hyväksyvänsä siirron kunnan toiseen kouluun muun ohella sillä perusteella, että koulun johtaja oli kiusannut häntä usean vuoden ajan. Koulu-

tuslautakunta oli tehnyt siirtopäätöksen 9.6.1997. Koulun johtaja oli saanut tiedon sanosta väitteestä vasta syksyllä 1997.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri on todennut, että asiassa ei ollut ilmennyt näyttöä opettajan kirjeen vaikutuksesta koulutuslautakunnan päätökseen. Hyvä hallintotapa olisi kuitenkin edellyttänyt, että päätöksenteosta 9.6.1997 riippumatta koulutuslautakunta olisi saattanut opettajan kirjeeseen sisältyneen väitteen pikaisesti koulun johtajan tietoon (589/1/98).

### 3) Pöytäkirjan pitäminen kunnallisessa lautakunnassa

Kunnan sivistyslautakunnalle oli jätetty kyläyhdistyksen kirje käsiteltävänä olleessa koulun opettajajärjestelyjä koskevassa asiassa. Kyseinen kirje oli jaettu kokouksessa lautakunnan jäsenille ja käsitelty, mutta tästä ei ollut merkintää pöytäkirjassa. Oikeuskansleri on kiinnittänyt lautakunnan puheenjohtajan ja sihteerin huomiota siihen, että kyläyhdistyksen kirjeestä ja sen käsittelystä olisi pitänyt olla maininta pöytäkirjassa (225/1/99).

### 7.2.3. Sosiaali- ja terveyshallinto

#### 7.2.3.1. Huomautus

#### Menettely psykiatrisen sairaalahoitoon ottamisessa

Psykiatrian erikoislääkärin menettely ei ollut ollut mielenterveyslain mukainen. Lääkäri oli määrännyt kantelijan, joka oli tullut psykiatrisen sairaalaan B1- eli vapaaehtoislähetteellä, tulotilanteessa tarkkailtavaksi. Mielenterveyslain (1116/1990) 9 § soveltuu vain hoitoon tahdosta riippumatta eikä mielenterveyslain 13 §:n mukaista tarkkailuun ottamista voida soveltaa tulotilanteessa silloin, kun kysymys on vapaaehtoislähetteestä. Erikoislääkäri oli laatinut kantelijaa koskevan tarkkailulausunnon, vaikka hän mielenterveyslain 23 §:n mukaan oli esteellinen laadittuaan tarkkailulähetteen. Apulaisoikeuskansleri huomautti psykiatrian erikoislääkärinä vastaisen varalle hänen menettelynsä virheellisyydestä. Samalla kiinnitettiin sairaanhoitopiirin ja erikoissairaanhoidajan huomiota siihen, että mielenterveyslain 3 §:n ja erikoissairaanhoidolain

(1062/1989) 31 §:n mukaisesti myös B1- eli vapaaehtoislähete tulisi lääkärin allekirjoittaa (21/1/99).

### 7.2.3.2. Käsitukset

#### 1) Avustajan käyttäminen hallintomenettelyssä

Sosiaalisihiteeri oli antanut ymmärtää, että lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 16 §:ssä tarkoitetun selvityksen tekoa varten sosiaalivirastoon kutsutun henkilön ei ollut tarpeen käyttää avustajaa selvitystä tehtäessä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että selvityksen tekemistä oli pidettävä hallintomenettelylaissa tarkoitettuna hallintomenettelynä. Sosiaalisihiteerin huomiota kiinnitettiin siihen, että hallintomenettelylain 6 §:n mukaan hallintomenettelyssä saa käyttää asiasta ja avustajaa (313/1/99).

#### 2) Sosiaalityöntekijän antaman todistuksen asianmukaisuus

Opettaja oli koulutuslautakunnalle osoitetussa kirjeessä ilmoittanut hyväksyvänsä siirron kunnan toiseen kouluun muun ohella sillä perusteella, että koulun johtaja oli kiusannut häntä usean vuoden ajan. Sosiaalityöntekijä oli pyynnöstä merkinnyt asiakirjaan todistuksen, että sanottu opettaja oli käynyt sosiaalityöntekijän luona koulun yhteistyövaikeuksiin liittyvien ongelmien takia.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri on todennut, että sosiaalityöntekijän olisi tullut ottaa huomioon se mahdollisuus, että hänen todistuksensa varsinkin opettajan kirjeeseen merkittynä saattoi antaa sellaisen kuvan lukijalle, että sosiaalityöntekijä vahvisti opettajan väitteen todeksi. Sosiaalityöntekijän olisi tullut, mikäli hän katsoi välttämättömäksi antaa todistuksen, laatia se erilliselle paperille. Todistuksen sanamuodon olisi tullut olla selkeämpi siten, ettei siitä olisi voinut syntyä edellä mainittua virheellistä kuvaa todistuksen tarkoituksesta (589/1/98).

#### 3) Sosiaaliviranomaisten asiakasneuvonta ja opastus

Sosiaalivirastoa on kehoitettu kiinnittämään toimeentulotukiasioita käsittelevien virkamies- tensä huomiota siihen, että toimeentulotuki-

asiakkaan tullessa ensimmäisen kerran asioimaan sosiaalivirastoon tulee selvittää hänen taloudellinen tilanteensa. Lisäksi tulee selvittää se, mihin toimeentulotukeen nähden ensisijaisiin etuuksiin hänellä on mahdollisesti oikeus, sekä kehottaa häntä hakemaan kyseisiä etuuksia. Riittävästä selvitystyöstä ja neuvonnasta tulisi huolehtia riippumatta siitä, millä tavalla asiakas yhteyttä sosiaalivirastoon (858/1/98).

#### 4) Valtuutuksen tarpeesta vaadittaessa oikaisua viranhaltijan tekemään hoitomaksupäätökseen

Sosiaaliviraston tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin kanteluasiassa antama päätös, jonka mukaan nimenomainen valtuutus on tarpeellinen vaadittaessa maksuvelvollisen puolesta oikaisua viranhaltijan tekemään hoitomaksupäätökseen. Tällaiseksi valtuutukseksi ei voida tulkita hoitomaksujen maksamista varten annettua pankkitilin käyttövaltakirjaa (343/1/99).

#### 5) Sosiaaliviranomaisten jälkihuoltovelvoitteesta

Sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että lastensuojelulain 34 §:n mukainen jälkihuoltovelvollisuus huostassaan olleeseen lapseen ja nuoreen jatkuu siihen saakka, kunnes tämä täyttää 21 vuotta (1210/1/99).

#### 6) Vastentahtoisen potilaan hoitaminen

Potilas oli kuljetettu ambulanssilla terveyskeskuksen päivystykseen. Hän oli vastustanut sairaanhoitonsa vaatimia terveyskeskuksessa suoritettavia perustutkimuksia sen johdosta, että oli halunnut itseään hoidettavan yliopistollisessa sairaalassa. Kyseessä oli ollut rintakipupotilas ja tilanne olisi saattanut olla hänelle hengenvaarallinen. Julkisessa sairaanhoidossa potilaalla ei ole oikeutta itse päättää hoitopaikastaan, vaan se ratkaistaan hoidonpöytäkirjojen mukaisesti. Potilaan vastustelun vuoksi ja hänen myös häirittyään terveyskeskuksen työskentelyä hänet oli siirretty voimatoimin sivummalle, jolloin hänelle oli syntynyt mustelmia ja ihorikkoumia käsivarsiin. Koska potilasta ei ollut voitu hänen vastahakoisuutensa vuoksi hoitaa terveyskeskuksessa, hänet oli jouduttu vastuunalaisen lääkärin päätöksellä lähettämään tahtonsa mukaisesti yliopistolliseen sairaalaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on katsonut kanteluratkaisussaan, että huomioon ottaen potilaan oma käyttäytyminen sekä vaikea ja ristiriitainen hoitotilanne hoitohenkilökunta ei ollut käyttänyt enempiä ja ankarampia toimenpiteitä kuin asian laatu ja potilaan oma turvallisuus oli vaatinut. Kaupungin terveyskeskuksen avustavan hoitohenkilöstön huomiota on kuitenkin kiinnitetty siihen, että lääkäreitä avustavan henkilökunnan ei pidä hoitaa aggressiivista ja vastentahtoista potilasta vastoin tämän tahtoa, vaan hoidon edellyttämät toimenpiteet on saatettava vastuunalaisen lääkärin arvioitaviksi. Lääninhallituksen huomiota on tapaukseen liittyen kiinnitetty sillä olevaan mahdollisuuteen antaa tarkentavia alueellisia ohjeita siitä, miten hoitohenkilökunnan olisi puheena olevan kaltaisissa tilanteissa toimittava (1207/1/99).

### 7.2.3.3. Muut kampanotot

#### 1) Pankkitiliotteen näyttämismuutokset sosiaaliviranomaisille

Kantelukirjoituksen mukaan sosiaaliviranomaisten vaatimus pankkitiliotteen liittämisestä toimeentulotukihakemukseen loukkaa mm. kansalaisen oikeutta yksityisyyteen. Ratkaisussa oli kyse toimeentulotukilain 17 §:n 1 momentin tulkinna. Säännöksen mukaan hakijan on annettava tuen myöntäjälle kaikki toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.

Oikeuskanslerin päätöksen mukaan säännös jättää sosiaaliviranomaisille harkintavaltaa etenkin, kun säännöksen perusteluissa ei ole tarkemmin mainittu, millaisia tietoja säännöksen edellyttämät tarpeelliset tiedot voisivat olla. Toimeentulotukilain tulkinna helpottamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan, jossa tällaisina tietoina on mainittu muun muassa tulo- ja pankkitilitositteet.

Päätöksessä kysymystä arvioitiin yhtäältä hyvän hallinnon periaatteiden ja toisaalta sekä kansalaisen että hallinnon kannalta tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Koska toimeentulotuen luonne viimesijaisena tukimuotona edellyttää hakijan taloudellisen kokonaistilanteen selvittämistä ja koska salassapitosäännökset sinänsä suojaavat toimeentulotukiasiakkaan perusoikeutena turvattua yksityisyyttä, sosiaaliviranomaisten edellä mainittuun ministeriön oppeeseen perustuva menettely ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

Päätöksessä korostettiin kuitenkin sitä, että toimeentulotukilain 20 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisissa tuen takaisinperintätilanteissa selvityspyyntöjen tulee olla yhdenmukaiset riippumatta siitä, onko tuen hakija tehnyt ostoksensa pankkikortilla vai käteisellä (216/1/99).

#### 2) Romaniasua koskeva toimeentulotukihakemus

Kantelussa oli pyydetty tutkimaan kunnan sosiaaliviranomaisen toimintaa myönnettäessä harkinnanvaraista toimeentulotuen lisäosaa romaninaisten hamehankintoihin. Kantelun mukaan toimeentulotukea koskevat säännökset eivät salli toimeentulotuen lisäosan antamista sanottuun tarkoitukseen. Apulaisoikeuskansleri on katsonut kanteluratkaisussaan, että toimeentulotukilain ja -asetuksen säännökset ovat joustavat ja ne antavat tällaisissa tapauksissa soveltajalleen harkintavaltaa. Toimeentulotuen lisäosan myöntämiselle romaninaisten hamehankintaan tapauskohtaisen tarveharkinnan perusteella ei ole estettä. Ks. myös kohta 3.4.3. (83/1/99).

#### 3) Psykiatrisen pakkohoidon maksullisuudesta

Kirjoituksessa tiedusteltiin tahdosta riippumattomaan psykiatriseen laitoshoitoon otetun henkilön velvollisuudesta maksaa omasta hoidostaan. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että vaikkei psykiatrista pakkohoittoa nimenomaisesti ole säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa maksuttomaksi, lainsäädäntö jättää palvelujen tuottajille harkintavaltaa sen suhteen, peritäänkö maksua viime kädessä lainkaan vai peritäänkö se muuten asetuksella säädettyä maksimimäärää alhaisempana.

Viime kädessä kyse on ollut lainsäätäjän toimivaltaan kuuluvasta kuntien ja kuntayhtymien päätösvallan lisäämisestä tavalla, jonka tavoitteena on ollut edistää palvelujen käytön ohjaamista olemassa olevien palvelujärjestelmien kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla (29/1/00).

### 7.2.4. Ympäristöhallinto

#### 7.2.4.1. Esitys

##### Valvontatoimenpiteet ympäristöasiassa

Tutkittaessa kunnan menettelyä ympäristöasiassa koskenutta kantelua kävi ilmi, että ilmei-

sen pitkään jatkunut ja huomattavan laajaksi muodostunut lannan varastointi metsään puron varteen oli ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa ympäristön pilaantumisesta. Sitten kun asiantila oli tullut asianomaisten valvontaviranomaisten tietoon, mahdollinen pilaantuminen oli jäänyt selvittämättä.

Asiaa arvioidessaan apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei siinä ole käynyt ilmi, että joku yksittäinen virkamies olisi laiminlyönyt velvollisuuksiaan tai menetellyt virheellisesti.

Edelleen apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnan ympäristönsuojelusihteerin virka on ollut pitkään vakinaisesti täyttämättä. Vaikka asiantilan merkitys valvontatoimenpiteiden kannalta ei ole käynyt ilmi, yleinen kokemus, jota tukevat myös virkaa oman toimensa ohella vuosia hoitaneen tarkastusinsinöörin raportit, että vakinaisella viranhaltijalla olisi ollut paremmat mahdollisuudet selvittää asioita ja suorittaa toimenpiteitä.

Apulaisoikeuskansleri on saattanut käsityksensä sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen että alueellisen ympäristökeskuksen tietoon, että vastaisuudessa saattaisi olla hyödyllistä menetellä niin, että asianomaisten viranomaisten alaiset ympäristönsuojelutehtäviä hoitavat virkamiehet neuvottelisivat keskenään, milloin molemmilla viranomaisilla on toimivalta ryhtyä valvontatoimenpiteisiin.

Otaen huomioon kyseisen kanatalousyrityksen toiminnasta saadut kokemukset apulaisoikeuskansleri on myös esittänyt, että kanatalousyrityksen liittyttyä maatalouden ympäristötukijärjestelmään työvoima- ja elinkeinokeskus sille asiassa kuuluvan valvontatehtävän hoitamiseksi huolehtisi siitä, että yrityksen toimia puheena olevalta kannalta jatkossa valvotaan riittävästi (666/1/98).

#### 7.2.4.2. Huomautus

##### Tielautakunnan toimivalta

Tielautakuntana toimiva maaseutulautakunta oli yksityistielain 82 a §:n nojalla myöntänyt puhelinkokouksessa väliaikaisen kulkuoikeuden tilan omistajalle toisen tilan alueella olevalle yksityistielle. Toimivalta tässä asiassa kuului yllämainitun säännöksen ja yksityistielain 48 §:n 3 momentin perusteella maanmittausviranomaisille. Maaseutulautakuntaa on huomautettu lain 52 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetyin toimi-

vallan ylittämisestä sekä samalla todettu, että toimivaltainenkaan viranomainen ei voi päättää po. asiasta ilman toimitusmenettelyä.

Maaseutulautakunta oli käsitellyt sittemmin pitämässään toimituksessa yksityistielain 24 §:n mukaisen korvauksen maksamisen edellytyksiä ja päätenyt tältä osin kielteiseen päätökseen. Päätöstä ei ollut kirjattu pöytäkirjaan. Perustelematta oli samassa toimituksessa jäänyt lautakunnan päätös tiekunnan perustamisesta.

Maaseutulautakuntaa on huomautettu myös siitä, että kaikki asiassa tehdyt ratkaisut, myös kielteiset päätökset, on perusteltava ja merkittävä pöytäkirjaan.

Kanteluratkaisussa on ollut edelleen kysymys tielautakunnan kokoonpanosta katselmusta toimitettaessa ja katselmuksesta tiedottamisesta sekä asianosaisten tasapuolisesta kohtelusta, kuin myös tielautakunnan valvontavelvollisuudesta.

Lyhennysote apulaisoikeuskanslerin päätöksestä on jaksossa 9 s. 176 (601/1/98).

#### 7.2.4.3. Käsitukset

##### 1) Jätelain soveltamiskäytäntöä

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kirje ympäristöministeriölle 10.5.2000, dnro 1217/1/98

Oikeuskanslerinvirastossa on ollut tutkittavana kantelu, joka koskee jätelain soveltamista Mäntyharjun kunnassa. Kantelu on johtunut siitä, että kunnassa on noudatettu käytäntöä, jonka mukaan vapautuksen järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä on voinut käytössä olevan vapaa-ajan asunnon osalta saada sellainen jätteen haltija, joka on voinut toimittaa vapaa-ajan asunnon poikkeuksellisen vähäiset jätteet kunnassa sijaitsevan vakinaisen asuntonsa jäteastiaan. Kantelussa on katsottu, että kunta kohtelee ulkopaikkakuntalaisia toisin kuin omia kuntalaisiaan. Kantelussa on vaadittu kaikkien vapaa-ajan asunnon omistajien yhdenvertaista kohtelua jätehuollossa ja siihen liittyvissä maksuissa. Asiassa tehtävä päätös tulisi saattaa koskemaan kaikkia vastaavan päätöksen tehneitä kuntia.

Kirjoituksen johdosta olen hankkinut tarpeellisenä pitämäni selvityksen Mäntyharjun kunnallisilta viranomaisilta. Ministeriö on siltä pyytämänä selvityksenä toimittanut Suomen Kuntaliitossa laaditun selvityksen jätelain sovelta-

mista koskevista havainnoista ja muista näkökohdista sekä antanut oman lausuntonsa asiassa. Selvitysasiakirjoista ilmenee, että Suomen Kuntaliitto on tehnyt 21.3.2000 ministeriölle esityksen jätelain tarkistamisesta muun muassa jätelain 11 §:n 2 momentin osalta. Ministeriö on ilmoittanut lähikuukausien aikana harkitsevansa, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin esitys antaa aiheetta.

Olen tänään antanut päätökseni asiakohdassa mainitun kirjoituksen johdosta. Päätöksessäni olen todennut, että jätelaki on erityislainsäädäntöä. Kunta voi jätelain 11 §:n 2 momentissa säädettyin edellytyksin myöntää vapautuksen järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä. Se, että kunnalla on tässä varsin laaja harkintavalta, korostaa sitä, että vapautusten myöntämisessä tulee ottaa huomioon mm. jätteen haltijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.

Tarkasteltaessa Mäntyharjun kunnassa noudatettua käytäntöä, sellaisena kuin se on edellä esitetty, olen todennut, että arvioitaessa sitä, onko vapaa-ajan asunon omatoiminen jätehuolto järjestetty hyväksyttävällä tavalla, soveltamiskäytännössä ei näytä enemmälti kiinnitetyn huomiota jätteen haltijan olosuhteisiin, esimerkiksi vapaa-ajan asunnon ja vakinaisen asunnon väliseen etäisyyteen. Se, että käytäntö sallii jätettä kuljetettavan pitkiäkin matkoja kunnan alueella, ei jätelain tarkoittamalla tavalla edistä kunnan jätehuollon rakentamista ja toimivuutta. Vapautuksen myöntämisen perusedellytyksenä oleva mahdollisuus toimittaa vapaa-ajan asunon jätteet kunnassa sijaitsevan vakinaisen asunon jäteastiaan tarkoittaa epäsuorasti sitä, että vapautuksen voi saada vain kunnassa vakinaisesti asuva ja että soveltamiskäytännön ulkopuolelle on rajattu ne, joilla on vakinainen asunto muualla. Käytäntö nojautuu tältä osin yksipuolisesti vakinaiseen asumiseen kunnassa.

Edellä esitetyt havainnot Mäntyharjun kunnassa noudatetusta käytännöstä myöntää vapautus järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä kaavamaisesti ja käytännössä vain kunnan vakinaisille asukkaille ovat sen suuntaiset, että ne antavat aiheen epäillä, ettei käytäntö, vaikka sen tueksi joissakin yksittäistapauksissa voitaisiin esittää hyväksyttävän tuntuja perusteita, ota riittävästi huomioon jätelain tavoitteita ja Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattua yhdenvertaisuutta lain edessä.

Asiaa käsiteltäessä on ilmennyt, että jätelain 11 §:n 2 momentti on näennäisestä selkeydestään huolimatta osoittautunut ongelmalliseksi sään-

nökseksi sen vuoksi, että se on eri kunnissa johtanut varsin hajanaiseen soveltamiskäytäntöön erityisesti vapautusten myöntämisessä järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä. Soveltamiskäytännössä ilmenneet erot asettavat kyseenalaiseksi sen, miten ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä toteutuu tältä osin laajemminkin. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen. Valtioneuvoston ohjesäännön 28 §:n mukaan ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat mm. jäteasiat, joihin kuuluvia tehtäviä ministeriö kestävästi kehityksen periaatteen mukaisesti toteuttaa ryhtymällä tai osallistumalla toimiin, joiden tarkoitus ilmenee ympäristöministeriöstä annetun asetuksen 1 §:stä (ministeriön toiminta-ajatus). Lisäksi ministeriö jätelain 36 §:n 1 momentin mukaan ohjaa, johtaa ja kehittää jätelaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista.

Edellä lausutusta ilmenee, että asia koskee muitakin kuntia kuin Mäntyharjua. Ympäristöministeriön käsiteltävänä on Suomen Kuntaliiton esitys jätelain tarkistamiseksi. Sen vuoksi kunnioittavasti pyydän Ministeriötä vielä aikanaan ilmoittamaan myös oikeuskanslerille mahdollisista toimenpiteistään esityksen johdosta.

## 2) Kunnan menettely rakennuslupa-asiassa

Korkein hallinto-oikeus oli päätöksessään katsonut, että kantelijaa oli pidettävä rakennuslupaa viereiselle tontille myönnettäessä sellaisena naapurina, jota rakennuslain 132 §:n säännösten mukaan olisi tullut kuulla. Korkein hallinto-oikeus kumosi ja poisti lääninoikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset ja palautti asian ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Kunnanhallitus hyväksyi myöhemmin rakennuskaavamuutoksen, jonka saatua lainvoiman ympäristölautakunta hyväksyi lainvoimaisella päätöksellä osakeyhtiölle kiinteistöosakeyhtiön lukuun rakennusluvan liikerakennukselle.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on katsonut, että kunnan ympäristölautakunnan myöntämä ensimmäinen rakennuslupa oli annettu kiinnittämättä huomiota siihen, että aluetta koskeva kaavamuutos ei ollut vielä hyväksytty kunnanhallituksessa. Myönnetty rakennuslupa olisi mainittuna ajankohtana edellyttänyt kunnanhallituksen poikkeuslupaa, joka silloin voimassa olevan rakennuslain 132 §:n (696/1990) mukaan puolestaan edellytti, että naapureille oli

annettava tilaisuus tulla kuulluksi. Ympäristölautakunnan huomiota kiinnitetty asianmukaiseen menettelytapaan po. rakennuslupa-asioissa (1131/1/98).

### **3) Menettely tielautakunnan käsiteltäväksi saatetussa asiassa**

Tiekunnan osakkaiden yleinen kokous oli päättänyt, että osakkaan tekemän pyynnön johdosta tieyksiköt tarkistetaan. Samalla kokous oli vahvistanut maksuunpanoluettelon. Kunnan tielautakuntana toiminut tekninen lautakunta ei ollut käsitellyt tiekunnan osakkaan yksityistielain 52 §:n 1momentin 9) kohdassa ja 70 §:ssä tarkoitettua asiaa yksityistielain mukaisessa toimitusmenettelyssä, vaan kunnallislain mukaisena kokousasiana. Kokouspöytäkirjan otteeseen oli lautakunnan ilmoituksen mukaan liitetty yksityistielain mukainen valitusosoitus maa- ja metsätalouden ministeriölle paperiliittimellä.

Menettelyä arvioidessaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että kokousmenettelyä saattoi puolustaa sillä, ettei tielautakunnalla enempää kuin tiekunnan kokouksellakaan ollut valmistelun puuttuessa mahdollisuutta arvioida riittävästi sen käsiteltävänä olevaa yksityistielain 29 §:n mukaista korjauspyyntöä. Toimitusmenettelyssä olisi enintään voitu kumota ja palauttaa tiekunnan kokouksen päätös uudelleen käsiteltäväksi. Asiallisesti molemmat menettelyt olisivat johtaneet samaan lopputulokseen. Toimitusmenettely olisi ilmeisesti johtanut tieyksiköiden ripeämpään tarkistamiseen ja siihen olisi saattanut olla aihetta senkin vuoksi, että kokouskutsussa ei ollut mainintaa maksuunpanoluettelon nähtävänä olosta eikä luetteloa kantelijan ilmoituksen mukaan ollut kokouksessaan. Epäselväksi jäi, kuinka kokous oli voinut vahvistaa luettelon. Jos pöytäkirjanotteeseen liitetty valitusosoitus hukkuu, on jälkikäteen vaikea todeta, oliko päätökseen liitetty asianmukainen valitusosoitus vai ei.

Tielautakunnan huomiota on kiinnitetty edellä havaittuihin näkökohtiin (976/1/99).

### **4) Kaupungin ja kiinteistön omistajien erimielisyyksistä talvikunnossapidosta**

Oikeuskansleri on kaupungin tekniselle keskukselle antamassaan lausunnossa todennut, että talvikunnossapito pääsääntöisesti säädetään

kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa kunnan tehtäväksi. Kiinteistön kohdalla olevan jalkakäytävän talvikunnossapidosta vastaa kuitenkin kiinteistön omistaja.

Kaupungin kirjoituksesta ei käynyt ilmi, oliko kaupunki ottanut huolehtiakseen lain 8 §:n nojalla asemakaava-alueella tontin omistajalle kuuluvista tehtävistä. Ei myöskään käynyt ilmi, oliko kaupunki tehnyt tontin omistajan kanssa talvikunnossapitosopimuksia ja minkä sisältöisiä ne olivat. Yhtä vähän lausuntopyyntöstä ilmeni kaupungin oma näkemys asiaan.

Oikeuskansleri on viitannut kuluttaja-asiamiehelle 8.2.1999 antamaansa lausuntoon, jossa hän on pitänyt tärkeänä, että julkisen hallintoviranomaisen käyttämät sopimusehdot eivät olleet ristiriidassa kuluttajasuojalain eivätkä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien käyttämien sopimusehtojen kanssa. Oikeuskansleri ei voinut ratkaista erimielisyyksiä kiinteistön omistajien ja kaupungin kesken. Nämä samoin kuin vahingoista mahdollisesti syntyneet korvausveloitteet ratkaistaan viime kädessä tuomioistuimessa (10/21/00).

#### **7.2.4.4. Muu kannanotto**

##### **Pansion satamahankkeen toteuttamista koskevat epäselvyydet**

Turun Pansion junalauttasataman rakentamisen ja sataman toiminnan aloittaminen 1.6.1998 oli johtanut kanteluun, jonka mukaan hankkeelle, mukaan luettuna ruoppaukset, ei ollut haettu asianmukaisia lupia ja asiassa oli muutoinkin menetetty monin tavoin lain vastaisesti. Edelleen kantelussa oltiin tyytymättömiä terveydensuojeluviranomaisten, poliisin, syyttäjän, alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön toimintaan asian selvittämiseksi.

Asiassa hankittujen selvitysten perusteella on hahmotettu hankkeen toteuttamista, valvontaa ja muiden viranomaisten toimenpiteitä sekä asian nykytilaa. Selvitysten mukaan hankkeen luvanvaraisuus on keskeisiltä osiltaan lupaviranomaisten käsiteltävänä ja hankkeen toteuttamiseen ryhtyminen syyttäväviranomaisten harkittavana. Ratkaisuksi on tullut, että alueellinen ympäristökeskus jatkaa kanteluasian käsittelyä ja syyttäjälaitos selvittää keskuudessaan, miten rikosilmoitusten ja tutkintapyyntöjen suhteen on meneteltävänä. Oikeuskanslerin ratkaistavaksi

on jäänyt ympäristöministeriön menettelyä koskeva asia (586/1/98 ja 954/1/99).

### 7.2.5. Muu erityishallinto

#### 7.2.5.1. Käsitely

#### Vesi- ja viemärlaitoksen liittymissopimuksen uusiminen

Kantelija oli allekirjoittanut omistamansa kiinteistön osalta sopimuksen vesi- ja viemärlaitokseen liittymisestä vuonna 1982 ja 1988. Vuonna 1998 hänen sukunimensä oli muuttunut lääninhallituksen päätöksellä. Mainitun muutoksen hän oli asianmukaisesti ilmoittanut mm. kaupungin vesi- ja viemärlaitokselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on päätöksessään katsonut, että nimenmuutos ei ollut sellainen seikka, joka olisi aiheuttanut aikaiseman sopimuksen mitätöitymistä. Vesi- ja viemärlaitoksen menettely oli ollut joustamatonta eikä vastannut nykyisessä hallinnossa edellytetyä palveluperiaatetta. Epäasianmukaista oli ollut, että laitos oli lähettänyt asiakkaalle kirjeen, jossa oli ilmaistu uhka vesijohdon sulkemisesta, vaikka asiakas ei ollut rikkonut sopimusvelvoitteitaan. Vesi- ja viemärlaitoksen huomiota kiinnitetty asianmukaiseen menettelytapaan (790/1/99).

### 7.3. Eräät muut tahot

#### 7.3.1. Käsitely

##### 1) Saamelaiskäräjien hallituksen menettely

Saamelaiskäräjien hallituksen kokouksessa käsiteltiin saamelaisyhdistyksen selvityspyyntöä siitä, olivatko käräjien kulttuurilautakunnan puheenjohtaja ja Interneg Sápmi -hallintokomitean jäsen menelleet laillisesti asiassa, joka koski saamelaiskulttuurin ja arktisen alkuperäiskansojen tiedotuskeskukseen liittyvää hanketta. Saamelaisyhdistyksen rahoitushakemuksen oli allekirjoittanut henkilö, joka oli saamelaiskäräjien hallintopäällikön velipuolen tytär.

Hallitus oli käsitellyt alustavasti selvityspyyntöä ja päättänyt jättää asian pöydälle. Asia otettiin myöhemmin esille hallituksen kokouksessa. Tällöin asian esitteli lakimiessihteeri, kun hallintopäällikkö oli jäävänyt itsensä.

Kanteluun annetussa ratkaisussa on todettu, että esteellinen henkilö ei saa käsitellä asiaa tai olla läsnä sitä käsiteltäessä, vaan hänen on poistuttava huoneesta. Saamelaiskäräjien hallitus oli keskustellut asiasta ja päättänyt jättää asian pöydälle. Vasta seuraavassa kokouksessa hallintopäällikkö oli jäävänyt itsensä. Menettely ei ollut täysin asianmukaista. Apulaisoikeuskansleri on saattanut käsityksensä saamelaiskäräjien hallituksen tietoon (279/1/99).

##### 2) Kunnallisen eläkkeen määrää koskevasta arviosta

Kunnallisen eläkelaitoksen eläketietojensa kysyjälle antamissa vastauksissa oli eläkkeen määrän osalta huomattavia keskinäisiä eroja. Eläkelaitos oli perustellut eroavuuksia uuden automaattiotepalvelun ohjelmavirheellä. Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on — todettuaan, ettei eläkkeen määrän arvioilmoitus sinänsä ole sellainen sitova ennakkotieto, jota kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön 34 §:ssä tarkoitetaan — pitänyt asianmukaisena, että eläkelaitos antaessaan eläkkeen määrää koskeviin tiedusteluihin vastauksia pääsääntöisesti aina vertaisi eläkelaskelmiaan aiempiin eläkearvioihinsa. Tällöin olisi todennäköistä, että mahdolliset ohjelma- ja laskuvirheet havaittaisiin eikä eläketiedon kysyjälle annettaisi virheellistä tai puutteellista tietoa eläkkeen määrästä.

Ratkaisussa on lisäksi todettu, että rekisteriotteen ohella eläketietojen kysyjälle lähettämässään vastauskirjeessä eläkelaitos kehottaa otteensaajaa tarkistamaan otteen tiedot ja ilmoittamaan, jos rekisteristä puuttuu kunnallisia palvelusuhteita tai, että tiedoissa on muita virheitä. Kunnallisen eläkelaitoksen tietoon saatetussa apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on painotettu sitä, että palvelussuhdetiedot otteensaajan on mahdollista tarkistaakin, mutta sen tarkistaminen, onko eläkelaskelma käytettävissä olevien palvelussuhde- ja palkka/palkkiotietojen pohjalta oikein laskettu, kuuluu eläkelaitoksen tehtäviin (870/1/99).

##### 3) Eläkehakemuksen käsittelyvirheestä

Eläketurvakeskuksen huomiota kiinnitetty vastaisen varalle eläkehakemusten asianmukaisen käsittelyyn ja arkistointiin. Kantelussa oli

kysymys siitä, että eläkkeenhakijan Eläketurvakeskukselle toimittama ja työeläkelaitokselle edelleen toimitettavaksi tarkoitettu eläkehakemus oli vahingossa arkistoitu. Vasta toistuvien tiedustelujen jälkeen virheellinen arkistointi oli havaittu ja eläkehakemus toimitettu edelleen työeläkelaitokselle. Menettelyn seurauksena myös Kansaneläkelaitoksen käsiteltävänä olleen eläkehakemuksen käsittely oli viivästynyt, koska Kansaneläkelaitoksen päätöksen kannalta on tarpeen selvittää ensin työeläkkeen määrä (713/1/00).

#### 4) Lakisääteisten vakuutusmaksujen periminen

Vakuutusyhtiö oli lähettänyt erään kommandiittiyhtiön erääntyneitä lakisääteisiä vakuutusmaksuja ulosottoteitse perittäväksi ilman tuomiota tai päätöstä veroista ja maksuista säädettyssä järjestyksessä. Perinnän kohteeksi oli valittu henkilö, joka aiemmin oli toiminut yhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä, josta tehtävästä hän oli kuitenkin luopunut vakuutusyhtiön tietämättä. Eroaminen oli merkitty kaupparekisteriin 15.5.1997. Vakuutusmaksut koskivat ajanjaksoa 1.7.1998—31.3.1999.

Ulosottoviranomaiset lähettivät perinnän

kohteeksi joutuneelle ulosottouhkaisen maksukehotuksen ja ilmoituksen siitä, että ulosmittauksen osoittautuessa tuloksettomaksi maksuhäiriö voidaan ilmoittaa luottoyhtiöille. Saatuaan maksukehotuksen perinnän kohteeksi joutunut henkilö toimitti vakuutusyhtiölle tarvittavan selvityksen kaupparekisteristä, josta toimenpiteestä hänelle aiheutui taloudellista menetystä ja ajanhukkaa. Selvityksen saatuaan vakuutusyhtiö peruutti hakemuksensa, myönsi virheensä ja kertoi sen johtuneen vanhentuneista kaupparekisteritiedoista.

Vakuutusyhtiöiden hoitaessa lakisääteisiin vakuutusmaksuihin liittyviä asioita ne hoitavat sellaista julkista tehtävää, jota tarkoitetaan perustuslain 108 §:ssä. Mainitussa pykälässä määritellyn oikeuskanslerin valvontavallan perusteella apulaisoikeuskansleri otti vakuutusyhtiön menettelyn tutkittavakseen.

Kanteluasiassa antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutusyhtiön huomiota velkomiskohteen oikeellisuuden tarkistamisen tärkeyteen lähetettäessä ulosottoviranomaisille erääntyneitä lakisääteisiä vakuutusmaksuja perittäväksi ilman tuomiota tai päätöstä veroista ja maksuista säädettyssä järjestyksessä (564/1/99).



## 8. Asianajalaitoksen valvonta

### 8.1. Yleisiä näkökohtia

#### 8.1.1. Asianajajaliiton jäsenyydestä

Kertomuksen tässä jaksossa selostetaan asianajalaitokseen kohdistuvaa valvontaa. Suomessa voi periaatteessa kuka tahansa ammatikseen edustaa, avustaa ja neuvoa yleisöä oikeudellisissa asioissa, kunhan hän täyttää oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ssä säädetyt oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan yleiset kelpoisuusvaatimukset. Ammattinimitystä "asianajaja" saa kuitenkin käyttää ainoastaan Suomen Asianajajaliiton jäsen.

Asianajajista 12.12.1958 annetun lain (496/1958) mukainen oikeuskanslerin valvonta kohdistuu asianajajiin. Lain 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton, jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään (312/1985), että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajien valvonta kuuluu ensisijassa ja pääasiallisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille. Asianajajaliiton hallituksen ohella valvonnasta huolehtii (laissa 197/1992) kurinpitolautakunta, jonka jäsenenä on, paitsi asianajajia, myös kaksi asianajakuntaan kuulumatonta henkilöä. Oikeuskanslerilla on asianajajien valvonnassa osa yleisen edun valvojana. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti.

#### 8.1.2. Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskottu tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan

noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on otettu huomioon sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on mm. katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältöä on tarkemmin määritelty Suomen Asianajajaliiton liittokokouksessa 9.6.1972 vahvistetuissa hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määräyksiä asianajajan työstä, asianajotoimistosta ja sen järjestelystä, asianajotehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja siitä luopumisesta, asianajajan ja päämiehen välisistä kysymyksistä samoin kuin asianajajan suhteesta vastapuoleen sekä tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.

### 8.2. Valvonta- ja kurinpitöjärjestelmä

#### 8.2.1. Kurinpitolautakunta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 6 a §:n (197/1992) mukaan kurinpitoasiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen kurinpitolautakunta. Yhdistyksen jäsenen erottamista koskeva päätös on kuitenkin hallituksen vahvistettava. Asianajajaliiton valtuuskunnan valitsemaan kurinpitolautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Kahden jäsenen tulee olla asianajakuntaan kuulumattomia ja heidän soveltuvuudestaan lautakunnan jäseniksi on ennen valintaa saatava oikeusministeriön lausunto.

#### 8.2.2. Valvonta- ja kurinpitoasiat

Asianajajien kurinpitoasiat ja muut valvontaasiat on eroteltu toisistaan (203/1992).

Kurinpitoasioina tulevat suoraan vireille asianajajan päämiehen kantelut ja oikeuskanslerin tai tuomioistuimen ilmoitukset. Kurinpitoasiat käsittelee kurinpitolautakunta. Muut kantelut sekä epäilykset ja arvelut siitä, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti, tulevat liiton hallituksen käsiteltäviksi valvonta-asioina. Valvonta-asiana tulee siten käsiteltäväksi myös vastapuolen avustajaa koskeva kantelu. Hallitus voi joko päättää, että valvonta-asia ei anna aihetta toimenpiteisiin tai että kysymyksessä on kurinpitoasia, joka on käsiteltävä kurinpitolautakunnassa.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkannutta kurinpitomenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

### 8.2.3. Kurinpitojärjestelmästä

Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, hänet on tuomittava kurinpitorangeistukseen. Kurinpidollisia rangaistuksia ovat asianajajista annetun lain 7 §:n mukaan huomautus, varoitus, julkinen varoitus ja liitosta erottaminen.

Asianajaja, joka tahallisesti tekemällä vääryyttä tai muutoin menettelemällä epärehellisesti asianajajana syyllistyy törkeään rikkomukseen, on erotettava liitosta. Ainoastaan asianhaarojen ollessa lieventävät voidaan hänelle erottamisen sijasta antaa varoitus.

Lievenmistä rikkomuksista, esimerkiksi lain tai sopimusvelvollisuuden rikkomisesta, tapanormin vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä taikka muusta asianajajalle kuuluvan velvollisuuden rikkomisesta, seuraa varoitus tai huomautus. Asianhaarojen ollessa raskauttavia, asianajaja on erotettava liitosta.

Eräissä tapauksissa, joissa kurinpitolautakunta on katsonut, että asianajaja on syyllistymättä varsinaiseen kurinpitorigkomukseen menetellyt toisin kuin olisi ollut paikallaan, kurinpitolautakunta on kiinnittänyt asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn.

### 8.2.4. Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Oikeuskansleri on 4.6.1986 ylimpänä syyttäjänä virallisille syyttäjille antamissaan yleisohjeissa

edellyttänyt, että syyttäjät lähettävät oikeuskanslerinvirastoon tiedon, mikäli asianajajaa on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjättämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2000 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille seitsemän ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä ja yhdeksän ilmoitusta syyttämättäjättämispäätöksistä. Vastaavat luvut vuonna 1999 olivat kolme ja kolme.

## 8.3. Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältö

### 8.3.1. Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä

Asianajajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että edellä selostettuun valvonta- ja kurinpitojärjestelmään. Lainsäädäntömme lähtökohtana on vapaa ja itsenäinen asianajajakunta, jonka tulee voida sivuvaikutteista vapaana vain lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen valvoa päämiehensä etua ja oikeutta. Seurauksena tästä periaatteesta on, että asianajajien ammatillinen valvonta kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille, hallitukselle ja hallituksesta riippumattomalle kurinpitolautakunnalle.

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu myös oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältöön. Oikeuskansleri valvoo, että asianajaja täyttää velvollisuutensa asianajajana, mutta oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta puuttua itse asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpidollista seuraamusta. Oikeuskanslerin on kuitenkin katsottu voivan asianajajakantelun ratkaisussa lausua käsityksensä asianajajan toimeksiannon hoitotavasta ja tällä tavoin kiinnittämällä asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn omalta osaltaan edistää hyvän asianajajatavan sisällön määrittelemistä.

Asianajajiin kohdistuva valvonta- ja kurinpitojärjestelmä on kehitetty eräänlaiseksi tutkintamenettelyksi, jossa muutoksenhakuoikeutta on muiden paitsi oikeuskanslerin osalta rajoitettu. Kurinpitomenettelyn kohteena olleella asianajajalla on muutoksenhakuoikeus ainoastaan sellaiseen päätökseen, jolla hänelle on määrätty julki-

nen varoitus tai hänet on erotettu Asianajajaliitosta. Henkilöllä, joka on tehnyt kantelun tai ilmoituksen asianajajaa vastaan, ei ole asianosaisasemaa kurinpitomenettelyssä eikä hänellä ole muutoksenhakuoikeutta kurinpitoasiassa annettuun päätökseen.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus hakea muutosta jäsenyyttä koskevissa asioissa ja kurinpitoasioissa annettuihin päätöksiin. Kurinpitoasioiden valvontaa varten oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton kurinpitopäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että kurinpitoasiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakuja kurinpitopäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakupäätöksiä varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä kurinpitolautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Oikeuskansleri saa tiedon myös kaikista Asianajajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistusta valvonta-asioista. Valvontapäätösten lisäksi hankitaan tarvittaessa käyttöön valvontasian asiakirjat. Asianajajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistuihin valvonta-asioihin ei voida hakea valittamalla muutosta, mutta oikeuskansleri voi saattaa hallituksen päätöksellä ratkaistun asian edelleen liiton kurinpitolautakunnassa käsiteltäväksi.

### 8.3.2. Oikeuskanslerille osoitetut asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Oikeuskanslerin yleiseen laillisuusvalvontaan liittyvä asianajajavalvonta toteutuu lähinnä asianajajakanteluiden yhteydessä. Oikeuskanslerinvirastoon lähetetyistä Asianajajaliiton kurinpito- ja valvontapäätöksistä ja kansalaisten oikeuskanslerille lähettämistä kantelukirjoituksista voidaan saada kuva hyvän asianajajattavan sisällöstä ja toteutumisesta.

Käytännössä Suomen Asianajajaliiton ensisijainen valvontavastuu ilmenee siten, että asianajajakantelut, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä ja joita oikeuskansleri ei suoraan ratkaise, siirretään asianajajista annetun lain 6 §:ään viitaten Asianajajaliiton käsiteltäväksi. Oikeuskanslerilla on siten aloitvalta kurinpitomenettelyn käynnistämiseksi ja myös toimivalta

jäsenyysasioissa. Oikeuskanslerin vaatimuksesta Asianajajaliitossa vireille tulevat asiat menevät liiton kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskevat sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut kurinpitolautakunnan tutkittavana. Tässä yhteydessä on huomattava, että Asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitoasiaa ei voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajajatoiminnan alueita. Niistä voidaan mainita mm. konkurssivelallisten tekemät konkurssiasioiden pitkittymistä ja muuta konkurssipesän toimihenkilöiden menettelyä koskevat kantelut. Tyypillisiä ovat myös kuolinpesien selvittämisen ja perinnönjaon viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla ovat usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä siviiliasioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menettelleen muutoin hyvän asianajajattavan vastaisesti. Tämänäyttöiset asianajajiin kohdistetut moitteet ja väitteet ratkaistaan useimmiten, asia Asianajajaliittoon siirtämättä, suoraan tuomioistuimen menettelyä koskevan ratkaisun yhteydessä.

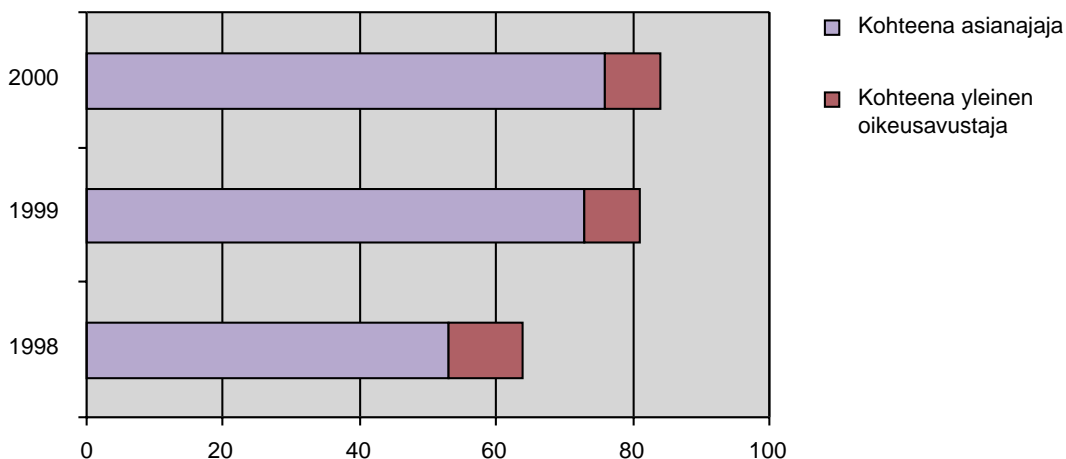
Kuvassa 8 on esitetty asianajajiin ja yleisiin oikeusavustajiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärät kolmen viime vuoden ajalta. Kantelujen aikaansaamien toimeenpiteiden osuudet prosentteina selviävät kuvasta 9.

### 8.3.3. Kurinpitomenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt kurinpitomenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 13 kappaletta.

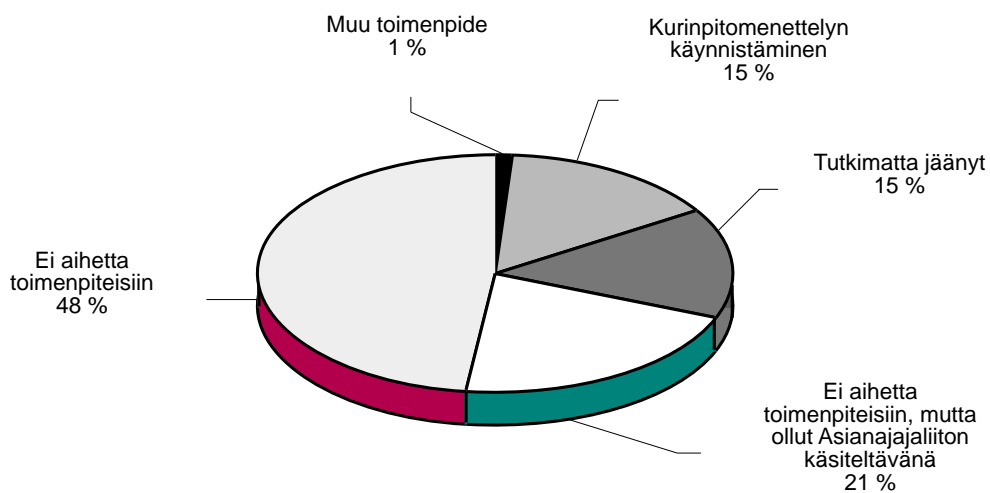
Kuva 8.

### Oikeuskanslerin käsittelemät asianajaja ja yleisiä oikeusavustajia koskeneet kantelut 1998—2000



Kuva 9.

### Asianajajista ja yleisistä oikeusavustajista oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 2000



### 8.3.4. Muutoksenhaku kurinpitopäätöksestä

#### Muutoksenhaku Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan päätökseen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje Helsingin hovioikeudelle 3.11.2000, dnro 107/40/00

#### ASIATIEDOT

NN:n Suomen Asianajajaliitolle osoittaman, 6.3.2000 päivätyn kirjeen johdosta on tullut vireille asianajaja EP:a koskeva kurinpitoasia.

Asian käsittelyssä kertyneistä asiakirjoista ilmenee, että kantelijat ovat olleet vuonna 1985 ja vuonna 1994 kuolleiden henkilöiden kuolinpesän osakkaina. Jyväskylän käräjäoikeus oli 6.11.1998 ja Lapin käräjäoikeus 10.11.1998 määrännyt asianajaja PJ:n kuolinpesiin pesänjakajaksi. Muut pesän osakkaat paitsi AA, jonka avustajana ja asiamiehenä asianajaja EP on toiminut, olivat ilmoittaneet haluavansa pitää pesän jakamattomana. Perinnönjako oli toimitettu 8.10.1999 ja sen yhteydessä oli perustettu yhteisomistussuhde NN- nimiselle tilalle.

Asianajaja EP oli lähettänyt X:lle osoitetun seuraavan 1.3.2000 päivätyn kirjeen:

#### ”NN:n TILAN YHTEISOMISTUS

Ystävällisesti ilmoitan, että Asianajotoimisto PK Oy:n ja AA:n välillä on alustavasti sovittu siitä, että yhtiömme lunastaa osaksi rahasuoritusta ja osaksi asianajajaveloituksemme kuittausta vastaan AA:n 399/1800 suuruisen osuuden NN:n tilasta.

Yhtiömme tulee edellyttämään yhteisomistussuhteen mukaisen osuuden määräistä käyttöoikeutta kiinteistöön, minkä vuoksi esitän, että pitäisimme pikaisesti kokouksen kiinteistön käyttövuorojen sopimisesta vielä kuluvalle kevätkaudella sekä erityisesti silmälläpitäen ensi kesää ja syksyä.

Myös kiinteistön rakennusten asianmukaiseen kuntoon saattaminen on seikka, joka epäilemättä tulee jatkossa kiinnostamaan yhtiötämme. Tämän kaltainen investointi, jos esimerkiksi kysymys olisi rakennuksen korjaamisesta tuollaisella puolellakin miljoonalla markalla, edellyttää toki seikkaperäistä talousasioiden suunnittelua, tai vastaavasti sitten senkaltaista järjestelyä, että mikäli teemme kiinteistöön omilla varoillamme merkittäviä uudistuksia, tulevat nämä tietenkin pelkästään yhtiömme omistukseen ja käyttöön.

Olemme tässä vaiheessa sopineet alustavasti AA:n kanssa nyt kertomastani omistusvaihdoksesta, koska saatavamme on sentään sen verran suuri, ettei hänellä ole taloudellisia voimavaroja laskumme vaivattomaan maksamiseen, ja toisaalta oma intressimme on, paitsi saatavamme ”kotiutumisessa”, myös siinä, että olemme jo jonkin aikaa katselleet pohjoisen suunnasta käypäistä loma-asumusta, jolla olisi investointikohteena taloudellista tulevaisuutta. Olen tullut erityisen vakuuttuneeksi siitä, että juuri tämä NN:n tila on tulevaisuudessa oleva erityisen arvokas kiinteistö, jonka omistuksessa haluamme olla ehdottomasti mukana.

Voidakseni varmistua aikomamme kiinteistöostoksen järkevyydestä haluan ennen lopullisen kaupan tekemistä pitää kokouksen muiden yhteisomistajien kanssa. Myös XX:n läsnäolo on välttämätön, vaikka hänen omistamansa osuus 21/1800 onkin erityisesti käyttöoikeuden kannalta merkityksetön ainakin sikäli, että matemaattisestihan se tarkoittaa vain neljää (4) käyttöoikeuspäivää vuodessa, kun meillä vastaava käyttöoikeus olisi 81 päivää.

Esitän, että kokous pidetään täällä toimistosamme maanantaina 13. maaliskuuta kello 14.00. Mikäli ette pääse tilaisuuteen pyydän ilmoittamaan asiasta tänne hyvissä ajoin.”

Suomen Asianajajaliitolle osoittamissaan kirjoituksissa kantelijat ovat katsoneet, että EP esiintyi ko. kirjeessä ikään kuin hänen yhtiönsä jo omistaisi osuuden kiinteistöstä ja saisi tehdä muutoksia kiinteistöön muilta osakkailta mitään kysymättä. Lisäksi EP heidän käsityksensä mukaan kiristi heitä ilmoittamalla, että, elleivät he osallistu 500 000 markan saneerauksiin, hän ottaisi tilan omistukseensa ja hallintaansa. Kantelijoiden käsityksen mukaan EP oli koettanut uhkaamalla painostaa pesänosakkaita häntä tyydyttävään ratkaisuun. EP:n halukkuus osakkaaksi aiheutti sen, että osakkaat hakivat suoraan jakajan määräämistä yhteisomistuksen purkamiseksi yrittämättä edullisempaa sopimusjakoa.

Sen jälkeen kun eräs pesänosakkaista oli kirjoittanut AA:ta EP:n aikeista asiassa, oli EP soittanut ko. pesänosakkaalle ja ilmoittanut tekevänsä rikosilmoituksen. Osakkaalle oli jäänyt epäselväksi, millä perusteella ja koskiko ilmoitus ainoastaan häntä vai koko perikuntaa. EP on vastineessa liitolle selittänyt, että puhelu johtui siitä, että osakas oli ko. kirjeessä maininnut EP:n aikomuksena olevan ”vain kupata sinut kuiviin”.

## KURINPITOLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Kurinpitolautakunta on päätöksessään todennut, että hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 20 §:n 1 momentin mukaan asianajajan on vältettävä asianajotoimintaan kuulumattomia liiketoimintoja päämiehensä kanssa. Edelleen 33 §:n mukaan asianajaja ei saa asiaa ajaessaan sopimattomasti painostaa vastapuolta.

Kurinpitolautakunta on katsonut, että asianajaja EP on toimiessaan perinnönjaossa ja yhteisomistussuhteen purkamista koskevassa asiassa sekä em. kirjeellä, jossa hän on ilmoittanut ryhtyvänsä toimenpiteisiin jota hyvä asianajajatapa ei pidä suotavana, että puhelinkeskustelulla sopimattomasti painostanut vastapuolta uhkaamalla toisaalta päämiehensä kanssa tehdyn liiketoimen kautta omilla vaatimuksillaan vastapuolia sekä rikosilmoituksen tekemisellä yhtä vastapuolista. Vaikka EP:llä sinänsä on oikeus tehdä rikosilmoitus kunnianloukkauksesta, on yksin tätä asiaa koskeva puhelimitse vastapuolelle tapahtunut ilmoitus tulkittava vastapuolen sopimattomaksi painostamiseksi.

Kurinpitolautakunta on asianajajista annetun lain 7 §:n 2 momentin ja hyvä asianajajatapaa koskevien ohjeiden 20 §:n 1 momentin ja 33 §:n 1 momentin nojalla määrännyt asianajaja EP:lle kurinpidollisena seuraamuksena hänen menettelystään huomautuksen.

## MUUTOKSENHAUN PERUSTELUT

Asianajajista annetun lain (496/1958) 5 §:ään sisältyvän yleislausekkeen mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Asianajajaliiton liittokokouksessa vahvistamissa hyvää asianajajatapaa koskevilla ohjeilla pyritään turvaamaan toiminnan rehellisyyttä ja tunnollisuutta sekä asianajajien itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Asianajajien tulee voida sivuvaikutteista vapaana ajaa päämiehensä etua ja oikeutta. Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 1 §:n 2 momentissa korostetaan myös asianajajan riippumattomuutta päämiehestään. Näihin periaatteisiin perustuu myös taloudellista riippumattomuutta suhteessa päämieheen määrittävä tapaohjeiden erityissäännös 20 §:ssä. Säännöksen mukaan asianajajan on vältettävä asianajajatoimintaan kuulumattomia liiketoimintoja päämiehensä kanssa. Tämä tarkoittaa, että hänen on erityi-

sesti vältettävä sellaisia liiketoimintoja, joissa saattaa syntyä selkeä eturistiriita asianajajan ja hänen päämiehensä etujen välillä.

Asianajaja on myös osa oikeudenhoitoa ja hänen tulee toiminnassaan myös edistää hyvän oikeudenhoidon tavoitteita ja omalta osaltaan pyrkiä myötävaikuttamaan sovinnollisiin ja oikeudenmukaisiin ratkaisuihin. Asianajajan asema oikeudenhoidossa on viimeaikaisessa lainsäädännössä korostunut, mikä on omiaan asettamaan riippumattomuuden osalta enenevästi veloitteita asianajajalle.

Edellä esitetyn perusteella asianajaja EP on pyrkiessään asianajajatoimiston, jossa hän on osakkaana, ja siten myös omissa intressissään osakkaaksi pesän omaisuuteen ja sen yhteydessä lisäksi painostaessaan vastapuolta kurinpitolautakunnan päätöksessä todetulla tavalla menetellyt vastoin velvollisuuksiaan asianajajana. Asianajaja EP:n menettelyä on kokonaisuutena arvioiden pidettävä sellaisena, ettei sen seurauksena voi olla asianajajista annetun lain 7 §:ssä säädetty lievin kurinpidollinen seuraamus eli huomautus, jota tulee käyttää silloin kuin asianajajan rikkomus on laadultaan vähäinen.

Asianajajan kerrotunlaista menettelyä on katsottava sellaiseksi vakavaksi asianajajan velvollisuuksien rikkomiseksi, että yleinen etu vaatii oikeuskanslerin puuttumista asiaan.

## MUUTOKSENHAKUVAATIMUS

Asianajajista annetun lain 5 §:n 1 momentin sekä 7 §:n 2 momentin ja 10 §:n 2 momentin säännöksiin viitaten sellaisina kuin ne ovat 28.2.1992 annetussa laissa (197/1992), pyydän kunnioittavasti, että Hovioikeus, kumoten edellä kerrotun Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan päätöksen, määräisi asianajaja EP:lle määrätyn huomautuksen sijasta kurinpidolliseksi seuraamukseksi varoituksen.

Muutoksenhakemus on vireillä Helsingin hovioikeudessa.

## 8.4. Yleiset oikeusavustajat

Laila yleisestä oikeusavusta (6.2.1998/104) ja siihen liittyvällä lainsäädännöllä luotiin uusi yhtenäinen oikeusapujärjestelmä. Laki, jolla korvattiin aikaisemmat maksutonta oikeudenkäyntiä ja yleistä oikeusapua koskevat säännökset, tuli voimaan 1.6.1998. Oikeusapu on luonteel-

taan asianajopalvelua ja tavoitteena on, että toiminta täyttää asianajotoiminnalle asetettavat vaatimukset. Yleisen oikeusavustajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja hän on tältä osin Suomen Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonnan alaisena. Lisäksi on todettava, että yleiset oikeusavustajat ovat jo aikaisemmin kunnallisina virkamiehinä kuuluneet myös oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan piiriin. Uuden lainsäädännön

mukaan yleiset oikeusavustajat ovat valtion virkamiehiä ja tällä perusteella oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan alaisia. Tähän valvontaan kuuluvat kanteluasiat ratkaistaan tavallisessa järjestyksessä oikeuskanslerinvirastossa.

Eduskunnan oikeusasiamies on kertomusvuoden aikana siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäväksi yhden kantelun, joka koski oikeusaputoimiston menettelyä.

## 8.5. Tilastot

### *Suomen Asianajajaliiton käsittelemät kurinpitoasiat v. 2000*

Kanteluita ja aloitteita			Määrätyt seuraamukset					
käsitelty	hylätty	toimenpiteitä	liitosta erottaminen	varoitus	huomautus	olisi ansainnut		
						tulla erotetuksi	varoituksen	huomautuksen
150	76	74	1	36	29	2	4	2

### *Suomen Asianajajaliiton hallituksen käsittelemät valvonta-asiat v. 2000*

Kanteluita	Siirretty kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi	Ei ollut aihetta enempään toimenpiteisiin
171	51	120

### *Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 2000*

Kanteluita	Kantelun kohteena		Kantelun aiheuttamat toimenpiteet					
	asianajaja	yleinen oikeusavustaja	Siirretty Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi	Tutkimatta jätetyt		Muuhun toimenpiteeseen ryhtyminen	Ei ollut aihetta toimenpiteisiin	
käsitelty			asianajaja	asianajaja	yleinen oikeusavustaja	asianajaja	asianajaja	yleinen oikeusavustaja
84	75	8	13	10	3	1	51 <sup>1</sup>	5

<sup>1</sup> Lisäksi yksi asia, jossa asianajaja on kannellut itseään koskevasta kurinpitolautakunnan päätöksestä. Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin.

## 9. Eräitä oikeuskanslerinvirastossa syntyneitä asiakirjoja

### 9.1. Suomen hallituksen suhtautumisesta Itävallan uuteen hallitukseen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös  
30.5.2000, dnro 130/1/00 ym.

#### 1 KANTELUKIRJOITUKSET

Itävallan liittopresidentin tietoon oli 31.1.2000 saatettu Euroopan unionin 14 jäsenmaan valtion- ja hallitusten päämiesten yhteinen kannanotto toimenpiteistä siinä tapauksessa, että Itävaltaan muodostetaan hallitus, johon Vapauspuolue (FPÖ) osallistuu. Pääministeri Paavo Lipponen oli Suomen puolesta hyväksynyt kannanoton. Itävallan uusi Kansanpuolueen ja Vapauspuolueen muodostama hallitus astui virkaansa 4.2.2000. Samana päivänä pääministeri antoi julkisuuteen tiedotteen ohjeista siitä, miten Suomen hallitus ja hallinto suhtautuvat yhteyksiin Itävallan uuteen hallitukseen ja sen edustajiin.

Oikeuskanslerille osoittamissaan kirjoituksissa kantelijat ovat arvostelleet pääministeri Paavo Lipposen menettelyä asiassa. Kantelijat ovat katsoleet, että pääministeri oli päättäessään Suomen osallistumisesta kannanottoon sivuuttanut muut Suomen ulkopolitiikasta vastuussa olevat tahot, ennenkaikkea tasavallan presidentin ja näin ollen ylittänyt toimivaltansa. Kirjoituksissa on lisäksi arvosteltu EU:n jäsenmaiden menettelyä asiassa ja toimenpiteiden sisältöä ja merkitystä.

Valtioneuvoston tiedotusyksikön 4.2.2000 julkisuuteen antama tiedote 30/2000 oli näin kuuluva:

#### PÄÄMINISTERILTÄ OHJEET YHTEYKSIÄ ITÄVALTAAN

Pääministeri Paavo Lipponen on antanut ohjeet siitä, miten Suomen hallitus ja hallinto suh-

tautuvat yhteyksiin Itävallan hallitukseen. Pääministeri vahvistaa linjan, jota hän on alusta asti edustanut, että EU:n neuvoston tai komission ei tule tehdä asiassa muodollisia päätöksiä.

Suomi katsoo, ettei Itävallan oikeuksiin EU:n jäsenvaltiona tule puuttua. Hallitus, muiden jäsenmaiden hallitusten tapaan, seuraa Itävallan uuden hallituksen toimintaa.

Suomi noudattaa tässä vaiheessa ja toistaiseksi kansallisesti seuraavia toimintaohjeita:

— Ohje koskee vain kahdenvälisiä suhteita. Sitä ei sovelleta EU:n toimintaan (neuvostot).

— Ministeritason kontaktit ja vierailuvaihto Itävallan kanssa jäädytetään. Ministerit eivät ota vastaan Itävallan virallisia edustajia.

— Itävallan ehdokkaita ei tueta kansainvälisissä järjestöissä.

— Itävallan edustajia kansainvälisten järjestöjen luottamustehtävissä, kuten ETYJ:n puheenjohtajamaana, rajoitukset eivät koske.

Lisätietojen antajaksi tiedotteeseen oli merkitty erityisavustaja Jari Luoto.

#### 2 HANKITTU SELVITYS

Asian selvittämistä varten on hankittu pääministerin vastaukset eduskunnassa tehtyihin kahden kirjalliseen kysymykseen sekä eduskunnan pöytäkirjat siltä osin kuin niissä on keskustelua kanteluissa tarkoitettusta asiasta. Edelleen on hankittu Suomen lähetystöiltä Kööpenhaminasta ja Tukholmasta selvitystä saman asian käsittelystä Folketingets Udenrikespolitiske Naevndis- sä ja Utrikesnämndissä.

#### Pääministerille esitetyt kysymykset

Kanteluihin vastaaminen edellytti vielä tarkemman käsityksen saamista tapahtumain kuluksi ja asian muista vaiheista 28.1.—4.2.2000 kuin mitä ilmenee saadusta selvityksestä. Tämän johdosta oikeuskansleri on kirjeellään 3.4.2000



pyytänyt pääministeriltä vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Tuliko Teille asiassa kirjallisia viestejä ja, myönteisessä tapauksessa, minkäsisältöisiä ja milloin? Mahdollisten viestien kopiot pyydetään oheistamaan vastaukseen.

2. Ketkä olivat Teidän ohellanne tietoisia Portugalin yhteydenotoista. Käytiinkö neuvotteluja — ja jos käytiin — miten ja milloin muiden ministerien taikka pääministerin avustajien tai virkamiesportaan edustajien kanssa? — Pääministeri toimi tuolloin myös ulkoministerinä. — Mikäli tällaisia yhteydenpitoja ei ollut, mikä oli siihen syytä?

3. Missä vaiheessa osoittautui, että asiassa pääpaino on Suomen ja Itävallan kahdenvälisissä suhteissa eikä Euroopan unionin toimielinrakenneesta tehtävästä päätöksestä, jonka unionin toimielimet panevat täytäntöön?

4. Miten valmisteltiin ja päätettiin pääministerin ohjeista suhtautumisesta Itävallan edustajiin?

5. Milloin ja miten Te ennen Portugalin ehdotuksen hyväksymistänne olitte yhteydessä tai yrittäneet yhteydenottoa tasavallan presidenttiin?

6. Milloin ja miten tasavallan presidentti ilmoitti Teille hyväksyvänsä menettelyn asiassa?

7. Mitkä olivat Teidän esityksenne pääministeri Antonio Guterresin ehdotuksen muutoksiksi?”

#### Pääministerin vastaukset

Pääministerin 19.4.2000 antama vastaus, jossa todetaan, että kysymykset koskevat 14 Euroopan Unionin jäsenvaltion valtion- ja hallitusten päämiesten yhteistä kannanottoa, sekä pääministerin tämän kannanoton perusteella antamaa ohjetta hallinnolle, on näin kuuluva:

”Ns. Itävallan kysymyksestä keskusteltiin EU:n piirissä epävirallisesti jo Itävallan vaalien jälkeen syksyllä 1999. Näitä keskusteluja varten ohjeeni oli, että Itävallan poliittista tilannetta ei tule käsitellä neuvostossa asialista-asiana. Itävallan oikeuksiin EU:n jäsenmaana ei tulisi puuttua. Asiassa tultiin uuteen vaiheeseen tammikuun 2000 viimeisessä viikonvaihteessa.

1. Kirjallinen viesti, Portugalin pääministerin esitys 14 maan yhteiseksi kannanotoksi, saapui maanantaina päivällä 31.1. Muita tähän nimenomaiseen kannanottoon valmistavia viestejä en saanut. Oheisa liitteenä Portugalin pääministerin kansliasta 31.1. lähetetty viesti saatelehtineen.

2. Avustajistani asiaa hoiti lähinnä Jari Luoto. Hän välitti sunnuntaina 30.1. Portugalin ulkoministeriön kautta tulleeseen tiedusteluun vastauksena yhteystietoni Portugalin pääministerin avustajalle. Portugalin pääministerin yhteydenotto tapahtui sunnuntai-iltana 30.1. Se oli ensimmäinen kerta, kun asia esiteltiin allekirjoittaneelle. En käynyt asiasta keskusteluja muiden kuin Luodon kanssa ennen kannanotolle antamaani hyväksymistä 31.1.

3. Kannanottoajatus tuli allekirjoittaneelle uutena asiana Portugalin pääministeriltä sunnuntai-iltana 30.1. Keskusteluissa Portugalin pääministerin kanssa korostin kuten aiemminkin syksyllä 1999, että suhtautuminen Itävallan mahdolliseen uuteen hallitukseen, jossa FPÖ olisi jo mukana, ei ole neuvoston käsiteltävä asia, vaan siitä voitaisiin (EU:n toimielimissä) keskustella korkeintaan epävirallisesti. Asia tulisi pitää puheenjohtajamaan käsissä, jottei jouduttaisi jäsenvaltioiden erillisiin, mahdollisesti jyrkkiin kannanottoihin ja toimenpiteisiin.

Yhteisen kannanoton luonne on vaikeasti määriteltävissä. Toimenpiteiden kahdenvälisyydestä huolimatta painopiste ei ole Suomen ja Itävallan välisissä suhteissa, vaan 14 maan yhteisessä toiminnassa puheenjohtajamaan johdolla. Kannanoton perustana on maiden halu yhdessä puolustaa EU:n perusarvoja.

14 EU:n jäsenmaan valtion- ja hallitusten päämiesten yhteinen kannanotto on poliittinen mielenilmaus. Sellaisenaan se ei ole kansainvälisoikeudellisesti sitova. Kannanotto ja siihen sisältyvät poliittiset toimenpiteet eivät ole oikeustoimia EU:n ja Itävallan välillä eivätkä Suomen ja Itävallan välillä. Kysymys ei ole varsinaisista sanktioista oikeudellisessa tai taloudellisessa mielessä.

4. Ohjeluonnoksen valmisteli avustajani ohjeideni mukaan siltä pohjalta, että ohjeissa pitäydään Portugalin esityksestä sovittuun 14 EU-maan tekstiin. Ohjeluonnos jaettiin valtioneuvoston EU-asioiden ministerivaliokunnan kokouksen yhteydessä 4.2. valiokunnan jäsenille keskusteltavaksi kokouksen päätyttyä. Asiasta käytiin lyhyt epävirallinen keskustelu, jossa päädyttiin ministeri Sauli Niinistön esityksestä siihen, että ohjeet annetaan pääministerin suosituksena ilman valiokunnan muodollista päätöstä.

5. Tasavallan presidentti ei ollut tavoitettavissa, kun Portugalin pääministerin kirjallinen esitys oli saapunut ja olin saanut siitä tiedon maanantaina päivällä 31.1.

6. Sain yhteyden tasavallan presidenttiin maanantai-iltana 31.1. Presidentti ei edellyttänyt

poikkeamista 14 EU-maan yhteisestä kannanotosta.

7. Sunnuntai-iltana 30.1. puhelinkeskustelussa Portugalin pääministerin Antonio Guterresin kanssa tämä kertoi kannanottoluonnoksen sisällön. Sanoin Guterresille, että asiaan tulisi ottaa selvä (poliittinen) kanta, mutta esitetyt ”tekni-set” toimenpiteet eivät ole välttämättömiä. Guterres kertoi, että kannanottoluonnos edustaa kompromissia joidenkin jäsenmaiden ollessa hyvin jyrkällä linjalla. Korostin, että asiaa ei tule käsitellä EU:n neuvostossa. Painotin, että 14 maan tulee toimia yhdessä puheenjohtajamaan johdolla puuttumatta Itävallan oikeuksiin EU:n jäsenenä tai ryhtymättä varsinaisiin taloudellisiin tai muihin sanktioihin. Guterres ilmoitti lähettävänsä 14 jäsenmaan kommenttien perusteella viimeistellyn esityksensä yhteiseksi kannanotoksi kirjallisena maanantaina 31.1., minkä jälkeen se hyväksyttynä toimitettaisiin Itävallan liittopresidentille.”

### 3 SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET

Pääministerin tutkittavana oleva menettely on tapahtunut uuden perustuslain 1.3.2000 voimaan tullessa kumotun vuoden 1919 hallitusmuodon voimassaoloaikana.

Suomen liittyessä ensin Euroopan talousalueeseen ja sittemmin Euroopan unioniin ylimpien valtioiden toimivallanjakoa muutettiin siten kuin jäljempänä selvitetään (nytemmin toimivallanjaosta säädetään perustuslain 8 luvussa).

#### Hallitusmuodon 33 §:n ja 33 a §:n säännökset

Hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa on eduskunnan hyväksyttävä, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Hallitusmuodon 33 §:n 2 momentin mukaan tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla on toimitettava sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.

Euroopan talousalueen perustamisen yhteydessä perustuslakia täydennettiin säännöksillä, joilla turvattiin eduskunnan välilliset ja välittömät vaikutusmahdollisuudet yhdentymisasiota koskevassa päätöksenteossa ja määriteltiin val-

tioneuvoston toimivalta näissä asioissa. Muutokset koskivat sekä hallitusmuotoa että valtiopäiväjärjestyä. Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin uusi 4 a luku (1117/1993), jossa säädetään Euroopan talousaluetta, sittemmin (1551/1994) Euroopan unionia koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä.

Hallitusmuotoon lisättiin uusi 33 a § (1116/1993), jonka 2 momentti sääntelee tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisiä toimivalta-suhteita yhdentymisasiossa. Säännöksen mukaan valtioneuvosto määrää sen estämättä, mitä hallitusmuodon 33 §:ssä säädetään, kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellyttä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Valtioneuvosto siis vastaa säännöksessä mainituin rajoituksin valtiopäiväjärjestyksessä tarkoitettussa kansainvälisessä, muun muassa Euroopan unionin toimielimessä tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta.

Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi hallitusmuotoa ei muutettu, mutta valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin tehtiin muutoksia. Muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (318/1994vp) todetaan, että hallitusmuodon 34 §:n mukaan valtioneuvosto (toimivaltainen ministeriö) valmistelee ja panee täytäntöön myös presidentin päätökset, joten valtioneuvoston toimivallasta ei tältä osin ollut tarpeen erityisesti säätää. Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentilla ei siten ollut tarkoitus syrjäyttää presidentin hallitusmuodon 33 §:n mukaista ulkopoliittista valtaa silloin kun kysymyksessä ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Esityksessä todetaan edelleen, että hallitusmuodon 33 ja 33 a § sekä hyvä parlamentaarinen hallitustapa edellyttävät, että presidentti ja valtioneuvosto ovat hyvässä yhteistyössä kaikissa ulkopoliittisissa kysymyksissä.

Osa tasavallan presidentin ulkopoliittista päätöksentekoa tapahtuu muutoin kuin presidentin esittelyssä valtioneuvostossa. Näitä tilanteita ovat esimerkiksi ulkoasiainministerin kanssa käytävät keskustelut, joissa presidentti voi antaa toimintaohjeita ja delegoida asioiden hoitamista, sekä presidentin ulkovalloille suuntautuvat aloitteet ja julkiset tai luottamukselliset ulkopoliittiset kannanotot. Ulkopoliittisesti merkittäviä kannanottoja presidentti voi esittää tapaamisissa ja keskusteluissa sekä kirjeenvaihdossa vieraiden

valtioiden päämiesten tai muiden edustajien kanssa. Näissäkin tapauksissa presidentti on saattanut keskustella pääministerin tai ulkoasiainministerin kanssa, mahdollisesti ulkoasiainministeriön virkamiesten läsnäollessa. Tärkeimmät asiat on otettu esille valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa.

Hallitusmuodon 33 §:n 2 momentin vaikutusta presidenttiin on luonnehdittu säännökseksi, joka edellyttää presidentin toimivan tärkeissä ulkopoliittisissa kysymyksissä yhteydessä valtioneuvostoon ja yhteisymmärryksessä sen kanssa. Säännöksen on katsottu saavan erityistä merkitystä niiden toimien yhteydessä, joista presidentti ei päättää määrämuotoisessa menettelyssä (Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, KM 1994:4, s. 468). Nyttemmin säännös ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta on perustuslain 93 §:n 3 momentissa.

Presidentin ulkopoliittiseen johtovaltaan vaikuttavien hallitusmuodon 33 a §:n ja sitä täydentävien valtiopäiväjärjestyksen säännösten on katsottu takaavan eduskunnan osallistumisen säännösten tarkoittamien kansainvälisten toimielinten päätösten kansalliseen valmisteluun sekä, hallitusmuodon 33 §:n estämättä, valtioneuvoston tätä valmistelua koskevan määräysvallan ja eräin edellytyksin myös päätösvalan muihinkin Suomen toimiin, joita päätökset edellyttävät (KM 1994:4, s. 355).

Pääministerin ja ulkoasiainministerin aseman Suomen ulkopoliittisten kannanottojen esittäjänä on todettu vähitellen käytännössä vahvistuneen. Kaiken kaikkiaan presidentti on ryhtynyt hoitamaan ulkopoliittisia tehtäviään valtioneuvoston kautta. Tämän ulkopoliittikan hoitotavan on katsottu soveltuvan hyvin myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kansallisen valmistelun ja päätöksenteon tavaksi (KM 1994:4 s. 355).

Edellä esitetystä ilmenee, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittisen toimivallanjaon rajanveto hallitusmuodon 33 ja 33 a §:n mukaan, mikä edellytti ko. säännösten soveltamista rinnakkain, ei aina ole ollut selvä. On kuitenkin todettava, että, jos EU:n piirissä päätettävällä tai valmisteltavalla asialla oli merkittäviä yhtymäkohtia tavanomaiseen ulkopoliittiseen toimintaan tai Suomen keskinäisiin suhteisiin toiseen valtioon, lähestyttiin tasavallan presidentin toimialuetta.

EU:n toimielinjärjestelmän piirissä tapahtuvat päätökset kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Tältä pohjalta oikeuskansleri on lähtenyt lausunnossaan 5.11.1998 valtioneuvoston

ohjesäännön muutosluonnoksesta. Lausunnossa oikeuskansleri on katsonut, että Euroopan unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolella hallituksen välisellä sopimuksella tapahtuva tuomioistuimen jäsenen ja julkisasiamiehen nimittämistä koskeva päätös kuuluu hallitusmuodon 33 §:n mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin mietinnössään nro 6/1999 vp lausunut, että kansallisessa päätöksenteossa omaksuttua tulkintaa voidaan puoltaa, jos pannaan painoa sille perustuslain sanamuotoa korostavalle seikalle, että hallitusmuodon 33 a §:ssä valtioneuvoston toimivaltaisuus kiinnittyy ”kansainvälisissä toimielimissä” tehtäviin päätöksiin. Hallitusmuodon 33 ja 33 a §:n kokonaisuuden asiasisältöä painotettaessa ja katsottaessa, että nimittämistä tarkoittava jäsenvaltioiden yhteinen sopimus on perustamissopimuksen mukaista päätöksentekoa ja yhteisöasia, voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan päätyä myös valtioneuvoston toimivaltaisuuden kannalle.

Euroopan unionin perusarvoja koskevat säännökset

Euroopan unioni on kehittynyt paitsi vapaata markkinataloutta myös ihmisoikeuksia ja oikeusvaltiota korostavaksi yhteisöksi. Tämä linja on vahvistunut yhteisön tulevaisuutta ja kehittämistä koskevassa keskustelussa ja työssä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. EU rakentuu näiden periaatteiden noudattamiseen jäsenvaltioissa ja järjestössä. EY:n perustamissopimuksen 10 artiklaan kirjoitetun lojaliteettiperiaatteen perusteella Suomi on jäsenvaltiona velvollinen myötävaikuttamaan näiden periaatteiden toteutumiseen. Sopimusmääräykset on saatettu Suomessa voimaan lailla.

Ministerin oikeudellinen vastuu

Harkittaessa onko vastuun määrittelemisessä tässä tapauksessa sovellettava tekoaikana voimassa olleen ministerivastuulain (274/1922) 7 §:n vaiko uuden perustuslain 116 §:n säännöksiä, on lievemmän lain periaatteen mukaisesti arvioitava, kumpi säännös johtaa lievempään lopputulokseen. Rikosoikeudellinen pääsääntö on, että teko aika määrää sovellettavan säännöksen, mut-

ta jos uusi laki johtaa lievempään lopputulokseen, sitä on sovellettava (RVA 3 §:n 1 mom.). Menettelyyn sovelletaan kulloinkin voimassa olevia säännöksiä.

Ministerivastuulain 7 §:n mukainen syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voitiin nostaa:

jos hän virkatoimessaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tai sitä edistänyt;

jos hän maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallaan väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely on katsottava virkarikokseksi; tai

jos hän muuten jossakin virkatoimessaan on selvästi menetellyt lainvastaisesti.

Kaikkissa tapauksissa edellytetään erityisesti, että menettely on ollut ilmeistä tai selvää. Vanhan lain 7 §:n järjestyksessä toisessa kohdassa mainittu tekemä on määritelty itsenäisesti. Koska tuossa pykälässä ei ole omaa rangaistusasteikkoa, rangaistus on mitattava tekoon soveltuvan virkarikossäännöksen rangaistusasteikolta. Lain 7 §:n kolmas kohta, joka on rangaistava myös tuottamuksellisenä, ei ole itsenäinen rangaistavuuden perustava säännös vaan teon rangaistavuus perustuu muualla oleviin rikossäännöksiin. Rangaistavuuden edellytyksenä on, että myös yleisen lain asianomaisen rikossäännöksen tunnusmerkistö toteutuu. Yleisemmin ko. lainkohdan ohella tulevat sovellettaviksi rikoslain virkarikossäännökset.

Ministerisyytteen nostamisen edellytyksestä säädetään nyttemmin perustuslain 116 §:ssä. Säännöksellä korvattiin ministerivastuulain 7 §:n kirjoittamistavaltaan vanhentunut vastava säännös. Rangaistussäännökset ovat uudenkin perustuslain mukaan rikoslain 40 luvussa.

Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Ministerin tehtävään kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle asetetaan siis olennaisuusvaatimus. Syyteprosessia ei siten voida käynnistää, mikäli ministerin todetaan vain vähäisessä määrin rikkoneen velvollisuutensa. Ministerisyyte voitaisiin nostaa myös, jos ministeri on muutoin virkatoimessaan menetellyt selvästi lainvastaisesti. Selvyttä vaativa kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana. Lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen. Lainkohta ei ole itsenäinen rangaistavuuden perustava sään-

nös, vaan edellytyksenä on lisäksi muualla laissa olevan asianomaisen rikossäännöksen, esimerkiksi jonkin rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksen tunnusmerkistön toteutuminen (HE 1/1998 vp s. 171).

Arvioitaessa tässä tapauksessa pääministerin menettelyä ministerin oikeudellisen vastuun kannalta on sovellettava, joko ministerivastuulain 7 §:n kolmatta kohtaa eli, että hän muuten jossakin virkatoimessaan on selvästi lainvastaisesti menetellyt tai perustuslain 116 §:ää eli, että hän on muutoin menetellyt virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Säännökset ovat keskenään lähes samankaltaiset ja kummankin säännöksen mukaan teko on myös tuottamuksellisenä rangaistava, perustuslain edellytyksenä kuitenkin on törkeä huolimattomuus. Voidaan siten havaita, että kun perustuslain 116 §:ään on lisätty tuottamuksellista tekoa koskeva törkeysedellytys, on korotettu syyttämiskynnystä.

#### 4 RATKAISTAVAN ASIAN OIKEUDELLI-NEN ARVIOINTI

Oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluu ainoastaan pääministeri Paavo Lipponen menettelyn oikeudellinen arviointi.

Pääministeri Lipponen on 19.4.2000 vastauksessaan todennut, että ns. Itävallan kysymyksestä oli keskusteltu EU:n piirissä epävirallisesti jo Itävallan vaalien jälkeen syksyllä 1999. Hänen ohjeensa oli tällöin ollut, ettei Itävallan poliittista tilannetta tullut käsitellä neuvostossa asialista-asiana. Itävallan oikeuksiin EU:n jäsenmaana ei tullut puuttua.

Asiassa oli tultu uuteen vaiheeseen vuoden 2000 tammikuun viimeisessä viikonvaihteessa. Kannanottoajatus oli tällöin tullut pääministerille uutena asiana Portugalin pääministeriltä sunnuntai-iltana 30.1. Puhelinkeskustelussa Portugalin pääministerin kanssa Lipponen oli korostanut kuten aikaisemmin syksyllä 1999, että suhtautuminen Itävallan mahdolliseen uuteen hallitukseen, jossa vapauspuolue olisi mukana, ei ollut neuvoston käsiteltävä asia, vaan siitä voitaisiin EU:n toimielimissä keskustella korkeintaan epävirallisesti. Lipponen oli katsonut, että asia tulisi pitää puheenjohtajamaan käsissä, jottei jouduttaisi jäsenvaltioiden erilliseen, mahdollisesti jyrkkiin kannanottoihin ja toimenpiteisiin.

Lipponen on vastauksessaan todennut, että kannanoton luonne on vaikeasti määriteltävissä.

Hän on kuitenkin korostanut, että toimenpiteiden kahdenvälisyydestä huolimatta painopiste ei ole Suomen ja Itävallan välisissä suhteissa, vaan 14 maan yhteisessä toiminnassa puheenjohtajamaan johdolla. Kannanoton perustana on ollut maiden halu yhdessä puolustaa EU:n perusarvoja. Edelleen Lipponen korostaa, että kannanotto on poliittinen mielenilmaisuus, joka sellaisenaan ei ole kansainvälisoikeudellisesti sitova. Kannanotto ja siihen sisältyvät poliittiset toimenpiteet eivät ole oikeustoimia EU:n ja Itävallan välillä eivätkä Suomen ja Itävallan välillä. Kysymys ei ole varsinaisesta sanktiosta oikeudellisessa tai taloudellisessa mielessä.

Pääministeri Lipponen vastauksesta ei lähemmin ilmene syksyllä 1999 käytyjen epävirallisten keskustelujen sisältö ja mahdolliset toimenpideehdotukset. Hän oli kuitenkin jo tuolloin tullut tietoiseksi mahdollisesta reaktiosta sen johdosta, että Itävallan hallitukseen tulisi puolue, joka oli vaalitaistelussa esittänyt yhteisössä hyväksytyjen perusarvojen ja tavoitteiden vastaisia mielipiteitä. Hän oli myös jo tuolloin edustanut käsitystä, ettei asiasta tulisi päättää EU:n toimielinrakenteessa, joten asia ei kuulunut hallitusmuodon 33 a §:n mukaisesti valtioneuvoston määräysvaltaan. Asian moitteeton hoitaminen olisi näin ollen jo tuossa vaiheessa hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti edellyttänyt yhteydenottoa tasavallan presidenttiin ja ulkoasiainministeriin.

Kannanoton valmistelun painopiste viime vaiheessa oli 14 EU-maan yhteishankkeessa, mitä Lipponen on selvityksessään tähdentänyt. Aloite oli tullut puheenjohtajamailta, Portugalilta, jonka pääministeri oli vastannut kannanoton valmistelusta ja jäsenmaiden mielipiteiden yhteensovittamisesta. Asian kansallisen valmisteluvastuun pitäminen pääministerillä on näin ollen ollut puolustettavissa.

Viimeistään sunnuntai-iltana 30.1.2000 oli kuitenkin käynyt selväksi, että kannanoton painopiste oli 14 jäsenmaan kahdenvälisissä suhteissa Itävaltaan ja tällöin oli myös varmistunut, että päätös tehtäisiin EU:n toimielinjärjestelmän ulkopuolella ja EU:n varsinaisia käsittely- ja päätösjärjestelmää noudattamatta. Vaikka kyseessä oli oikeudellisesti sitomaton poliittinen kannanotto, kyse oli Suomen suhteista toiseen valtioon. Viimeistään myös tässä vaiheessa, kun kannanoton luonne oli selkiytynyt, olisi pääministerin tullut ottaa yhteyttä maan suhteita ulkovaltoihin määräävään tasavallan presidenttiin ja informoida häntä asiasta.

Tasavallan presidentti on käytännössä ryhtynyt käyttämään ulkopoliittisia valtaoikeuksiaan yhteistyössä valtioneuvoston kanssa. Samanlaisesti on pääministerin ja ulkoministerin asema vahvistunut. Pääministerin ulkopoliittisten valtaoikeuksien käytön tulisi myös tapahtua läheisessä yhteistyössä presidentin ja valtioneuvoston kanssa ja sen tulisi perustua myös asianmukaiseen valtioneuvoston piirissä tapahtuneeseen virkavastuuseen valmisteluun. Valmistelussa tulisi siten käyttää hyväksi myös asianomaisen ministeriön, tässä tapauksessa lähinnä ulkoasiainministeriön virkavastuulla toimivien virkamiesten asiantuntemusta. Pääministeri on kuitenkin ilmoittanut keskustelleensa asiassa ainoastaan erityisavustajansa kanssa.

Pääministerin menettelyn oikeudellisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon ulkopoliittikan erityisluonne, joka edellyttää usein muutoksista päätöksentekoaikatauluihin ja tapahtumainkulkuihin, joihin Suomi ei voi yksin määräävästi vaikuttaa. Tällaisissa olosuhteissa ja tilanteissa ulkopoliittiset toimijat tasavallan presidentin ohella, erityisesti pääministeri ja ulkoasiainministeri joutuvat tilanteisiin, jossa heidän on harkittava riskin ottamista tekemällä päätöksiä tai osallistumalla niihin luottaen, että toiminta on puolusteltavissa ja hyväksyttävissä sen takia, että se voidaan soveluttaa hyväksyttäviiin ulkopoliittisiin tavoitteisiin ja linjauksiin. Tällaisissa tapauksissa voi osoittautua, että tehtyä ratkaisua jälkikäteen arvostellaan sen tarkoituksenmukaisuuden tai muiden poliittisten vaikutusten takia ja tällöin myös menettelyä aletaan oikeudellisesti arvostella. Esillä olevaa tapusta voidaan pitää tyypillisesti tällaisena riskinoton harkintaa edellyttävänä ja siihen liittyvänä poliittisperusteista oikeudellista kritiikkiä herättävänä. Tällaisissakin tilanteissa tulee pyrkiä suorittamaan mahdollisuuksien rajoissa olevat yhteydenotot, joilla kannanmääritystä voidaan yhteensovittaa.

Pääministerin menettelyä voidaan puolustaa kannanoton muotoutumisen vahvalla EU-kytkennällä. Pääministerin menettelyn moitittavuutta vähentää olennaisesti myös, ettei tasavallan presidentti ollut jälkikäteen edellyttänyt poikkeamista 14 EU-maan yhteisestä kannanotosta. Silti pääministerin passiivisuutta tasavallan presidentin suuntaan sunnuntai-iltana 30.1.2000, kun selvitys ei osoita, että yhteydenotto olisi ollut joku este, voidaan pitää laiminlyöntinä. Tasavallan presidentin asennoituminen jälkikäteen kuitenkin lieventää menettelyä niin,

että ministerin oikeudellisen vastuun edellyttämä selvä lainvastaisuus ei toteudu.

Pääministeri ei myöskään ennen sunnuntaita 30.1.2000 ollut yhteydessä muihin ministereihin, mikä osittain on puolustettavissa sillä, että hän oli myös ulkoasiainministerin ensimmäinen sijainen ja meneillään oli tasavallan presidentin vaalin toinen kierros, jossa ulkoasiainministeri oli ehdokkaana. Pääministeri toi asian puheenjohtollaan kokoontuneeseen EU-ministerivaliokuntaan 4.2. ennen kuin ohjeet julkistettiin, mutta ministerivaliokunnan jäsenet eivät selvityksen mukaan ottaneet enää kantaa ohjeisiin. Kun toisaalta tasavallan presidentti ei ollut edellyttänyt kannanotosta poikkeamista, pääministerin vaihtoehdoksi jäi toimia yksinmaanantaina hyväksytyn 14 EU-maan yhteisen kannanoton mukaisten kansallisten ohjeiden julkistamisessa.

Pääministerin menettely hänen ilmoittaessaan, että Suomi hyväksyy kannanoton varmistumatta etukäteen, että tasavallan presidentti oli tietoinen kannanoton valmistelusta ja päätöksenteosta asiassa, oli toimintaa presidentin toimivaltaan hallitusmuodon 33 §:n mukaan kuuluvalla alueella ja siten säännöksen vastaista. Yhteydenottoyritys tasavallan presidenttiin vasta maanantaina 31.1.2000, kun kirjallinen kannanottoluonnos Portugalista oli tullut, jäi sekä tuloksettomaksi että myöhäiseksi, koska kannanoton asiasisältö ja luonne selvisivät presidentin ja pääministerin toimivallanjaon kannalta riittävästi edellisenä iltana. Ulkopoliittikan erityisluonteen edellyttämä poliittisen ja oikeudellisen riskin ottaminen, jotta päätös Suomessa olisi saatu samaan aikaan kuin muissa EU:n jäsenmaissa, sekä ulkopoliittisen valmisteluvastuun kuuluminen myös tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa pääministerille ja ulkoasiainministerille vähentävät menettelyn moitittavuutta. Ottaen vielä huomioon tasavallan presidentin asennoituminen, pääministerin menettelyn moitittavuus jää niin lieväksi, ettei ministerisyyteelle ole perusteita. Oikeudelliseen arvioon ei myöskään voi vaikuttaa, että jälkikäteen 14 EU-maan yhteisen kannanoton ja kotimaisten ohjeiden antaminen on kohdannut poliittista arvostelua.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Olen saamani selvityksen perusteella katsonut, että pääministeri Paavo Lipposen menettely hänen ilmoittaessaan, että Suomi hyväksyy kannanoton suhtautumisesta yhteyksistä Itävallan hallitukseen varmistumatta etukäteen, että tasa-

vallan presidentti oli tietoinen kannanoton valmistelusta ja päätöksenteosta, oli toimintaa presidentin ulkopoliittiseen toimivaltaan kuuluneella alueella. Kun tasavallan presidentti ei edellyttänyt poikkeamista kannanotosta sekä ottaen huomioon, mitä olen edellä lausunut, johtopäätökseni on, etteivät perustuslain 116 §:n eivätkä ministerivastuulain 7 §:n mukaiset ministerisyyteen nostamisedellytykset ole täyttyneet ja ettei minulla näin ollen ole syytä tehdä perustuslain 115 §:n 1 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta eduskunnan perustuslakivaliokunnalle pääministeri Paavo Lipposen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinnan vireille panemiseksi.

Pääministeri Paavo Lipposen menettelyn johdosta päätös ohjeista Suomen hallituksen ja hallinnon suhtautumisesta yhteyksiin Itävallan uuteen hallitukseen ja sen edustajiin kuitenkin syntyi väärässä järjestyksessä, minkä käsitykseni saatan pääministeri Lipposen tietoon arvosteluna vastaisen varalle, koska asiasta voidaan tehdä havaintoja myös uuden perustuslain soveltamisen kannalta, vaikka asia oikeudellisesti on arvioitu jo kumotun hallitusmuodon mukaan.

Tapaus osoittaa, miten tärkeitä on kaikissa yhteyksissä noudattaa uuden perustuslain esitöissä korostettua tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ja sen yksittäisten jäsenten nopeaa ja kattavaa keskinäistä tiedonkulkua ja yhteistyötä. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien asioiden valmistelussa on myös asianmukaista käyttää virkamiesesittelijöitä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Esitän myös harkittavaksi, että aina kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä ei ole riittävän suojattua yhteydenpidon mahdollisuutta, selvitetään, onko tarpeen tasavallan presidentin esteen toteaminen siltä varalta, että eteen tulee nopeaa päätöksentekoa edellyttävä tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluva asia.

Katson, ettei asia edellä esitetyn lisäksi vaadi puoleltani muita toimenpiteitä. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi pääministeri Paavo Lipposelle päätöksestä ilmenevässä tarkoituksessa.

## 9.2. Tuomioistuinlaitoksen tulosohejus

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 25.5.2000, dnro 6/20/00

Oikeusministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin

lausuntoa siitä, onko tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen säädöspohjan tai sen nykyiseen tulosohjausjärjestelmään sisältyvien joidenkin piirteiden ja perustuslaissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden välillä ristiriitaa.

Totean lausuntonani seuraavaa.

### 1 Tuomioistuinlaitoksen ulkoinen ja sisäinen riippumattomuus

Tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuutta on tässä yhteydessä tarpeen tarkastella kahdesta näkökulmasta. Laajasti ja periaatteellisesti tarkasteltuna kysymys on ensinnäkin valtiovallan kolmijako-opin mukaisesta perusratkaisusta, jossa lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta on käsitteellisesti ja rakenteellisesti erotettu toisistaan ja niihin kuuluvat tehtävät on annettu omille valtioelimille. Tuomiovallan käyttäminen kuuluu perustuslain mukaan riippumattomille tuomioistuimille. Valtiovallan muut lohkot ja niiden toimielimet, erityisesti toimeenpanovallan alaan kuuluvat hallintoviranomaiset, eivät saa puuttua lainkäyttötoimintaan tai hallinnollisilla päätöksillä tai järjestelyillä horjuttaa tuomioistuinlaitoksen riippumatonta asemaa. Lainsäädäntövaltaa käyttäen organisoidaan tuomioistuimet ja annetaan niiden lainkäyttötoiminnassa sovellettavat oikeussäännöt.

Suppeammassa mielessä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudessa on kysymys tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten ja sen henkilöstön riippumattomuudesta lainkäytön alaan kuuluvissa tehtävissään. Tuomioistuimet ovat lainkäyttötoiminnassaan itsenäisiä ja riippumattomia toisiinsa nähden. Tämä peruslähtökohta on voimassa myös tuomioistuimen sisäisesti niin, että koko tuomioistuimen päällikkönä toimiva tuomari tai muu päällikköasemassa toimiva tuomari ei saa suoraan eikä välillisesti vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäyntiasian ratkaisun lopputulokseen.

### 2 Tuomioistuinlaitoksen sisällöllinen ja rakenteellinen riippumattomuus

Tuomioistuinten tuomitsemis- ja muun lainkäyttötoiminnan sisällöllinen ja asiallinen riippumattomuus on loukkaamaton. Kuten edellä on todettu, tämä perusvaatimus on voimassa ensinnäkin tuomioistuinten ja kaikkien sen ulko-

puolisten tahojen välillä ja toiseksi eri tuomioistuinten välillä samoin kuin tuomioistuimen sisäisesti. Tuomioistuinlaitoksen rakenteellisessa riippumattomuudessa on kysymys siitä, että tuomioistuinten pysyvyyttä ja organisaatorakennetta sekä tuomareiden virkamiesoikeudellista erityisasemaa koskeva lainsäädäntö antaa ulkoisia takeita tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan ja siihen osallistuvien tuomareiden vakaalle asemalle, itsenäisyydelle, esteettömyydelle ja riippumattomuudelle. Tuomioistuinten rakenteelliseen riippumattomuuteen liittyvät kysymykset ovat viime aikoina olleet pohdittavina erityisesti tuomareiden nimittämismenettelyä koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa.

### 3 Tuomioistuimen sisäinen riippumattomuus

Tuomioistuimen sisäistä riippumattomuutta koskeva lain tasoinen säännös on muun muassa käräjäoikeuslain (581/1993) 1 §:n 3 momentti, jota edeltäneet säännökset olivat tuomiokuntain hoidosta annetussa laissa ja raastuvanoikeusasetuksessa. Käräjäoikeuslain 1 §:n 3 momentissa on todettu laamannin asema viraston päällikkönä hallintoasioissa. Käräjäoikeuslakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 252/1992vp) 1 §:n 3 momentin erityisperustelujen mukaan laamannin asema virastopäällikkönä korostuu tuomioistuimen saadessa enemmän itsenäistä päätösvaltaa tulosohjaukseen ja -budjetointiin siirryttäessä. Laamanni vastaa käräjäoikeuden tehokkaasta ja taloudellisesta hoitamisesta. Näin hänen esimiesasemansa lainkohdan erityisperustelujen mukaan korostuu myös käräjätuomareihin nähden hallintoon kuuluvissa asioissa.

Tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten sisäistä riippumattomuutta koskevat kysymykset tulivat laajemmin esiin hovioikeuslain (HE139/1993vp) eduskuntakäsittelyssä. Eduskunnan lakivaliokunta kirjasi mietintöönsä (LaVM 24/1993vp) mm. seuraavan kannanoton:

”Hovioikeudet ovat tulosohjauksessa ja niissä tulee soveltaa tulosjohtamisen periaatteita. Nykyinen kaavamaiseen päivätyömäärään sidottu työn mittaamisjärjestelmä vie pohjan pois tulosjohtamiselta jatulostavoitteiden asettaminen jää muodollisuudeksi.”

Saamansa lisäselvityksen perusteella eduskunnan lakivaliokunta katsoi, että hovioikeuslaki oli tarpeen ennen kaikkea valtion virastojen ja laitosten hallintoon sovellettavan tulosohjauksen takia. Useissa valiokunnan saamissa asian-

tuntijalausunnoissa katsottiin, että hallituksen esitys horjuttaisi hovioikeuden riippumattomuutta ja muuttaisi kollegiaalisen tuomioistuimen päällikkövirastoksi. Tämä olisi seurannut hovioikeuden presidentille annetusta vallasta vahvistaa hovioikeuden työjärjestys sekä siitä, että useat työjärjestykseen aikaisemmin sisältyneet säännökset ehdotettiin hovioikeuksien yhtenäisyyden takaamiseksi siirrettäviksi asetukseen. Tällöin ne olisivat siirtyneet tuomioistuinten omasta harkinnasta hallinnollisten viranomaisen päätettäviksi.

Hallituksen esityksellä ei ollut tarkoitus puuttua tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuuteen, eikä niin valiokunnan saaman selvityksen perusteella myöskään tapahtuisi, koska pääasiassa hallinnollisia ja työn kulkua ohjaavia säännöksiä sisältävän työjärjestyksen vahvistaminen annettiin presidentin tehtäväksi.

Eduskunnan lakivaliokunta viittasi tällä kohdin korkeimman hallinto-oikeuden 75-vuotisjuhlansa johdosta hyväksymään muistioon, jossa todettiin tuomioistuinten riippumattomuuden osalta seuraavaa:

”Tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen ei saa johtaa eristäytymiseen eikä vaikeuttaa tuomioistuinten kehittämistä virastoyksikköinä. Tämän vuoksi on tärkeätä, että tuomioistuimissa ymmärretään myös työskentelyn tehokkuudelle asetettavat vaatimukset ja voidaan itse ratkaista niille osoitettujen taloudellisten voimavarojen suuntaaminen”.

Tuomioistuimen riippumattomuuden turvaamiseksi eduskunnan lakivaliokunta ehdotti useiden säännösten nostamista hallituksen esitykseen sisältyneestä asetusluonnoksesta säädös-hierarkkisesti lain tasolle. Tällainen säännös oli muun muassa hovioikeuslain 3 §:n 3 momentiksi otettu säännös, jonka mukaan hovioikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa presidentti.

Hovioikeuslain 3 §:n 3 momenttia vastaava lain tasoinen säännös on hallintotuomioistuinten puolella hallinto-oikeuslain (430/1999) 4 §:n 3 momentissa.

Ylimpien tuomioistuinten johdon hallinnollista asemaa koskevat säännökset ovat vielä osittain asetustasolla. Korkeimmasta oikeudesta annettu asetuksen (786/1994) 1 §:n mukaan korkeimman oikeuden toimintaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa presidentti. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/1977) 23 §:n mukaan presidentti johtaa ja valvoo korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Hä-

nen on huolehdittava erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön yhdenmukaisuudesta ja joutuisuudesta sekä siitä, että muuta hallintolainkäyttöä valvotaan asianmukaisesti.

Totean, että julkisen vallan eri organisaatioiden suorituskykyyn ja palvelujen laatuun kohdistuvat aikaisempaa suuremmat odotukset ja vaatimukset koskevat myös lainkäyttöpalveluja tarjoavia tuomioistuimia. Tuomitsemis- ja muun lainkäyttötoiminnan alueella tuomioistuimen ja sen jäsenten asema on myös tuomioistuimen sisäisesti riippumaton. Lähtökohtaisesti on myös niin, että oikeudenkäynti- tai hakemusasiaa tuomioistuimessa käsittelevä yksittäinen tuomari sekä jaosto, osasto tai muu kollegiaalisesti muodostettu tuomarikokoonpano on vastuussa sillä olevien asioiden käsittelyn joutuisuudesta sekä ratkaisutoiminnan oikeellisuudesta ja sen muusta laadusta.

Tuomioistuimen päällikkötuomarin rooli tulosohtausjärjestelmässä on ensinnäkin yleisten toimintaedellytysten järjestämisessä. Päällikkötuomarin tehtävänä on huolehtia siitä, että tuomioistuimella on sen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan kannalta riittävät henkilöstölliset ja muut voimavarat ja sen toimintaedellytykset on muutoinkin turvattu. Toisaalta myös yksittäisen tuomioistuimen määrärahasiistysten perusteet lähtevät tuomioistuimen toiminnasta ja tuloksista. Jos tuomioistuimen toiminta on tuloksellista, päällikkötuomarin rooli on pitkälti seuraavaa ja ohjaavaa. Mahdollisten ongelmien ilmetessä tuomioistuimen päällikkötuomarilla on oltava oikeudellinen perusta ja keinot virastopäällikkönä puuttua tuomioistuimen ratkaisutoiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen sekä valvoa, että tuomioistuimen yhteiset tavoitteet kaikilta osin saavutetaan. Tuomioistuimen päällikkötuomarin asemaan ja käytännön vaikutusmahdollisuuksiin liittyy paljon muita kuin oikeudellisia kysymyksiä.

Hovioikeuslain valmisteluasiakirjoihin kirja- tuin perustein on tarpeen nyt uuden perustuslain myötä entistä painokkaammin kiinnittää huomiota tuomioistuinten ja niiden hallinnollisen johdon asemaa ja tuomioistuinten toimintaa koskevien säännösten säädöstasoon. Sen vuoksi on pidettävä perusteltuna, että korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien virastopäällikköasemaa ja siihen kuuluvia päätehtäviä koskevat säännökset nostetaan sopivassa yhteydessä asetuksen tasolta lain tasolle.



#### 4 Toiminnan tulosten ja määrärahojen yhteys

Tulosohjauksella tarkoitetaan niitä koordinointi-, neuvottelu- sopimis- ja päätöksentekoprosesseja, joilla prosessin osapuolina eri tasoilla olevat valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto sekä muu henkilöstö pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuudessaan samoin kuin eri virastot ja laitokset toimivat ja niiden palvelut aikaansaadaan mahdollisimman tehokkaalla ja tuloksekkaalla tavalla.

Valtion virastojen ja laitosten sekä tuomioistuinten tulosbudjetoinnin ja tulosohjauksen perusteista ei ole nimenomaisia lain taseoisia säännöksiä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 11 §:n mukaan talousarvion toimeenpanoa varten laaditaan vuosittain talousarvion tilijaottelu sekä hyväksytään hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten tulostavoitteet. Eduskunnan julkaistua valtion talousarvion asianomaisen ministeriön tehtävänä on hyväksyä ja julkaista tulostavoitteet talousarvioasetuksen 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Tulosohjaus ei ole viraston tai laitoksen muusta suunnittelusta ja toiminnasta irrallinen menettelynsä, vaan se liittyy kiinteästi koko valtionhallinnossa toteutettuun talousarviouudistukseen.

Tuomioistuinten ratkaisu- ja muun lainkäyttötoiminnan asialliseen ja sisällölliseen riippumattomuuteen, joka on perustuslaissa turvattu tuomiovallan riippumattomuuden varsinainen ydin, ei tuomioistuinlaitoksen ja siihen kuuluvien tuomioistuinten tulosohjauksessa voida puuttua. Valtion tulosbudjetointijärjestelmä ja sen vastinparina oleva tulosohjausjärjestelmä ei saa millään tavoin estää tai vähentää tuomioistuimen tai sen yksittäisen tuomarin oikeudellisia tai reaalisia mahdollisuuksia käsitellä ja ratkaista tuomioistuimessa tutkittavana oleva oikeusriita tai hakemusasia voimassa olevan oikeuden mukaisesti ja sitä, että ratkaisusta laaditaan asianmukainen asiallisesti ja oikeudellisesti perusteltu päätös. Se, että yksittäisen tuomioistuimen tulosohjausasiakirjoihin on kirjattu yleispiirteisiä käsittelyaikatietoja ja ratkaistavien asioiden lukumäärätietoja tai muita vastaavanlaisia asiaryhmä- tai ratkaisutyyppikohtaisia tulostavoitetietoja, ei sinänsä vähennä taikka vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta yksittäisten oikeudenkäyntiasioiden ratkaisutoiminnassa. Kaikkia tuomioistuimissa vireillä olevia asioita koskee ratkaisupakko. Asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa ja ratkaistavien asioiden lukumääriä koskevat tulostavoitetiedot eivät koske tuomioistuimen

ratkaisutoiminnan sisältöä, vaan kysymys on kahdesta tuomioistuimen ratkaisutoiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta ja joissain tapauksissa ratkaisutoiminnan painopisteitä kuvaavista ja tuomioistuimen toimintaa yleispiirteisesti ohjaavista tavoiteluvuista.

Myös valtion vanhassa budjetointijärjestelmässä tuomioistuinlaitoksen taloudelliset voimavarat ja tuomioistuinten mahdollisuudet selviytyä niille kuuluvista lainkäyttötehtävistä riippuivat valtion hallintoviranomaisten toimenpiteistä ja budjettivaltaa viime kädessä käyttävän eduskunnan päätöksistä. Tämä perusasetelma ei ole tulosbudjetointiuudistuksen yhteydessä muuttunut. Aikaisempi järjestelmä rakentui pitkälti virastojen ja laitosten omien määrärahoitusten ja budjettivaltaa käyttävien viranomaisten harkinnan ja valtiontaloudellisten mahdollisuuksien pohjalta myönnettyjen ja käyttötarkoituksiltaan yleensä varsin pitkälle määrättyjen määrärahojen varaan ilman kovin tarkkaa toiminnan tuloksellisuuden seuranta. Jos viraston tulos ei ollut tyydyttävä, parannusta yritettiin aikaansaada yleensä aikaisempaa suuremmilla määrärahaesityksillä, jotka tuomioistuinlaitoksessa käytettiin yleensä lisähenkilöstön palkkaamiseen. Tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen tuoma muutos on siinä, että uudessa järjestelmässä viraston ja laitoksen määrärahat ja siltä odotettavat tulokset on kytketty entistä kiinteämmin toisiinsa. Tulosbudjetointijärjestelmässä määrärahojen mitoituksessa ja niiden kohdentamisessa tarkastellaan koko ajan sitä, miten tarpeita niukemmilla määrärahoilla voidaan aikaansaada viraston, laitoksen tai tuomioistuimen päätehtävien kannalta mahdollisimman hyvä lopputulos.

Yleishavaintona voidaan edellä olevaan viitaten todeta, että tulosbudjetointijärjestelmää edeltänyt valtion budjettijärjestelmä saattoi muodostaa määrärahojen suuruusluokista päättäneiden hallintoviranomaisten suuren harkintavallan ja toisaalta nykyistä huomattavasti tiukemman määrärahojen käyttötarkoitussidonnaisuuden vuoksi itse asiassa suuremman uhkan tuomioistuinlaitoksen toiminnan riippumattomuudelle kuin nykyinen virastojen ja laitosten toiminnan ja taloudenpidon suunnittelua korostava järjestelmä.

#### 5 Tulosohjauksen suunnitelmat ja seurantaraportit

Tulosbudjetointijärjestelmään kuuluu aikai-

sempaa monipuolisemmat, moniportaisemmat ja tarkemmat suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmät. Määrärahojen myöntäminen perustuu siihen, että viraston ja laitoksen omat tulostavoitteet ja tulosbudjettiehdotus on määritelty ja laadittu reaalille tasolle ja perustellusti ja että niiden tueksi on laadittu sellaiset toimenpiteitä ja resurssitarpeita kuvaavat suunnitelmat, jotka toteuttamalla tulostavoitteet voidaan kattavasti saavuttaa. Toiselta puolen tulosbudjetoinnissa on kysymys siitä, että virastolta ja laitokselta edellytetään, että asetettuihin tavoitteisiin myönnettyillä määrärahoilla myös päästään ja ellei niin tapahdu, jälkeenyääminen pyritään hoitamaan muulla tavoin kuin määrärahoja "automaattisesti" lisäämällä.

Tulosbudjetointi- ja tulosohejausjärjestelmiin kuuluvat suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmät eivät menetelminä horjuta oikeuslaitoksen ja siihen kuuluvien yksittäisten tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta. Olipa järjestelmä millainen tahansa, valtionhallintoon kuuluvan tuomioistuinlaitoksen budjettiasioiden valmistelusta vastaavat viranomaiset sekä budjettivaltaa käyttävä eduskunta tarvitsevat tietoja budjettiasioiden valmistelun ja määrärahopäätösten perusteiksi sekä tietoja myönnettyillä määrärahoilla aikaansaaduista tuloksista. Tulosbudjetoinnin ja tulosohejauksen suunnittelu-, seuranta- ja raportointiasiakirjat ovat aikaisempaa huomattavasti sisällöltään laajempia, monipuolisempia ja yksityiskohtaisempia. Kysymys on kuitenkin yksittäisten tuomioistuimienkin kohdalla vielä verraten yleisellä tasolla olevista tavoite- ja toimenpideasiakirjoista. Nykyisen kaltaiset tulosbudjetoinnin ja tulosohejauksen suunnittelu-, seuranta- ja raportointiasiakirjat tai niiden tietosisältö eivät mielestäni ole vaarantaneet tuomioistuinlaitoksen tai siihen kuuluvien yksittäisten tuomioistuinten perustuslaissa turvattua riippumattomuutta.

## 6 Tulosohejauksen menetelmät

Oikeuslaitoksen tulosohejauksen perustuslainmukaisuutta koskevat epäilyt ovat osaltaan liittyneet tulosohejauksen toteuttamistapaan ja työmenetelmiin. Hallintoviranomaisten tulosohejaukseen liittyvät neuvottelut ja toimenpiteet tapahtuvat viranomaisen ja siihen nähden hierarkisesti ylemmän saman toimialan viranomaisen, viime kädessä asianomaisen ministeriön, välillä. Tuomioistuimet ovat hallintoviranomaisiin näh-

den riippumattomia, eivätkä ne ole hallinnollisessa hierarkiasuhteessa toisiinsa. Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen kanssakäyminen tuomioistuinten hallintoa koskevissa asioissa perustuu valtioneuvostolain 1 §:n nojalla annetun valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:ään, jonka mukaan tuomioistuinlaitos kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Kysymys ei ole ministeriön ja tuomioistuimien välisestä hallintohierarkkisesta suhteesta ja siihen kuuluvasta ylemmän viranomaisen alempaan kohdistamasta valvonnasta. Myös tältä osin kysymys on yksinkertaisesti valtiovallan kolmijakoon kuuluvasta perusjärjestelystä, jonka mukaan kaikkia valtionhallinnon asioita varten on olemassa lainsäädännössä osoitettu asioiden hallinnollisesta hoitamisesta vastuussa oleva hallintoviranomainen.

Jotkin tulosohejausjärjestelmän menetelmiä ja työvaiheita kuvaavat käsitteet (esim. tulosohejaus, tulosneuvottelut, tulossopimus) ovat tässä yhteydessä synnyttäneet virheellisiä mielikuvia siitä, että tulosjohtamisessa järjestelmänä ja siihen kuuluvissa tehtävissä ja menetelmissä olisi kysymys pääasiallisesti yhdensuuntaisista ja asianomaisen hallintoviranomaisen yksipuolisista toimenpiteistä ja tarkastelun kohteena olevan viraston, laitoksen tai tuomioistuimen omaa oikeudellista ja hallinnollista asemaa horjuttavista tai harkinta- ja päätösvaltaa kaventavista toimenpiteistä. Tulosohejauksessa ei ole kuitenkaan kysymys kaavamaisesti ja enemmän tai vähemmän yksipuolisesti ja "sanellen" toteutettavasta järjestelmästä. Alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti toteutettu tulosohejaus ja tulosbudjetointi menetelmineen ja työvaiheineen ovat viraston, laitoksen tai tuomioistuimen varsinaista päätehtävää (tuomioistuimissa lainkäyttötoiminta) palveleva jatkuva kahdensuuntainen prosessi. Se alkaa tulosohejauksen kohteena olevasta yksiköstä itsestään (tuomioistuinlaitos kokonaisuudessaan/sen yksittäiset tuomioistuimet), jossa selvitetään, mitkä ovat sen päätehtävien kannalta keskeisimmät tavoitteet ja kuinka niihin voidaan päästä. Jos tavoitetasoa on työmäärän lisääntymisen takia tai muusta syystä tarpeen nostaa, on ensin yksikön omassa keskuudessa tarpeen selvittää, millä keinoin se voitaisiin toteuttaa. Virastolle, laitokselle tai tuomioistuimelle osoitettavien määrärahojen määrä riippuu olennaisesti sen omien suunnittelu- ja valmisteluasiakirjojen ja toimenpideehdotusten pätevydestä ja uskottavuudesta. Jos tulostavoitteet ovat päätehtävien kannalta oikealla tasolla ja realistisesti asetetut ja niihin pääsemiseksi tarvittavat keinot tarkoituk-

senmukaisia ja taloudellisia, voi tulosohjausviranomaisen rooli jäädä hyvinkin vähäiseksi ja olla luonteeltaan seuraavaa.

Myös silloin kun asianomaisen tuomioistuimen tuloksiin ja asiakkailleen antamiin palveluihin on kohdistunut laajalti oikeutettuna pidettävää tyytymättömyyttä ja arvostelua, ongelmien tunnistaminen ja asiintilan korjaamiseksi vaadittavia rakenteellisia, toiminnallisia tai työnjohdollisia toimenpiteitä sekä voimavarojen oikeanlaista kohdentamista koskeva pohdinta on tarpeen aloittaa tuomioistuimen sisällä. Korjaustoimenpiteiden konkreettisempi toteutus tapahtuu yhdessä asianomaisen yksikön ja sen budjettiasioiden valmistelusta hallinnollisessa vastuussa olevan viranomaisen kanssa. Näissä neuvotteiluissa on tarkoitus yhdessä löytää se tavoitetaso, johon käytettävissä olevien voimavarojen ja keinoin on realistista päästä. Pisimmälle menevät hallinnolliset toimenpiteet voivat tulla kyseeseen silloin, kun asianomainen yksikkö ilman selvää ja totena pidettävää syytä jatkuvasti jää selvästi jälkeen tavoitteistaan. Tulosohjausviranomaisen keinot ovat tuolloinkin rajatut. Se voi vaatia virastolta, laitokselta tai tuomioistuimelta tarkempia selvityksiä jälkeenyjäämisen syistä ja esityksiä parannuskeinoista. Valtion liikelaitoksissa ja hallintovirastoissa kyseeseen saattavat tulla myös tuloksesta vastuussa olevien ylimpien virkamiesten tai toimihenkilöiden vapauttaminen tai siirtäminen muihin tehtäviin, mikä ei tuomioistuinlaitoksessa voi tulla kyseeseen.

Äärimmäisenä keinona voidaan yksittäisen viraston, laitoksen tai tuomioistuimen päätehtävistä suoriutumisen ongelmat selvittää ulkopuolisen asiantuntijan toimesta. Silloinkaan kysymys ei kuitenkaan ole tulosohjausviranomaisen yksipuolisista esityksistä ja toimenpiteistä, vaan ongelmat on selvitettävä ja ratkaisukeinot niihin löydettävä yhdessä asianomaisen yksikön ja sen henkilöstön kanssa. Näissäkin toimenpiteissä ei puututa viraston, laitoksen tai tuomioistuimen toimialaan kuuluvien yksittäisten asioiden materiaaliseen ratkaisuun. Ongelmatilanteissa tulosohjausviranomaisen rooli korostuu, mutta se on tuolloinkin perusteiltaan valvonnallista ja ohjaavaa.

#### 7 Tuomioistuinten tuottavuuden ja toiminnan taloudellisuuden mittaaminen

Kaikki tulosohjausjärjestelmässä mitattavat asiat eivät ole samanlaisessa asemassa tuomiois-

tuimien riippumattomuuden kannalta. Perinteisesti tuomioistuinlaitoksessa on seurattu tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyaikoja ja tutkittujen asioiden lukumääriä. Niiden seuraaminen on edelleenkin tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen ydinaluetta. Toiminnan tuottavuuden arvioinnissa verrataan henkilöstön työpanoksen ja muiden tuotannontekijöiden käyttöä aikaansaatuihin suoritteisiin. Toiminnan taloudellisuuden arvioinnissa taas verrataan kustannuksia aikaansaatuihin suoritteisiin. Asiantuntemuksella toteutettuina tämäntyyppiset taloudellisiin tekijöihin perustuvat arviot ja laskelmat sopivat myös tuomioistuinlaitoksen tulosohjaukseen eivätkä ne sinänsä vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta. Lainkäyttötoiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta on tarpeen seurata ja selvittää myös tuomioistuimen sisäisesti. Ongelmallisin on tuloksellisuuden mittaamisen kolmas keskeinen osa-alue nimittäin toiminnan vaikuttavuus. Samoin ongelmallisina tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta voidaan pitää tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan ja lainkäyttöpalvelujen laadulliseen arviointiin liittyviä kehittämisspyrkimyksiä.

#### 8 Lainkäyttötoiminnan vaikuttavuuden ja laadun arviointi

Julkisen vallan kansalaisille, yhä laajemmassa määrin maksullisina, tarjoamien palveluiden ja viranomaistoimien vaikuttavuuden ja laadun arviointi ja on poliittisen tason ja taloudellisten ratkaisujen kannalta yleisesti ottaen tarpeellisia. Kysymys on myös oikeusturvapalveluja hakevien kansalaisten oikeutetuista odotuksista. Yhteiskunnan kehittämisen suurempia linjoja koskevissa vaikuttavuusarvioinneissa mennään kuitenkin yleensä hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen sektorirajojen yli ja niissä tarkastellaan asioita laajemmin koko yhteiskunnan kannalta. Voidaan tarkastella esimerkiksi yhteiskunnan eri lohkojen (poliisi, syyttävä, tuomioistuinlaitos, koululaitos, sosiaalitoimi, työvoimahallinto jne.) toimenpiteiden merkitystä ja vaikutusta esimerkiksi siihen, miten nuoriso joutuu tekemisiin rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa. Hallinnon rajat ylittävien yhteiskuntapolitiittisesti laajoja asiakokonaisuuksia koskevien vaikuttavuusselvitysten ja tutkimusten perusteella tehtävät ratkaisut kuuluvat poliittisen harkinnan piiriin. Ne eivät välittömästi koske lausuntopyynnössä tar-

koitettua suppeampaa tuomioistuinlaitoksen tulosohejausjärjestelmää. Tämäntyyppisillä laajoilla vaikuttavuusselvityksillä ja niiden perusteella tehtävillä yhteiskuntapoliittisilla ratkaisuilla voi kuitenkin olla hyvinkin pitkälle meneviä vaikutuksia yhteiskunnan eri sektorien työnjakoon ja tehtäviin sekä sitä kautta niiden taloudellisiin voimavaroihin.

Organisaation toiminnan ja tulosten vaikuttavuusarvioinnissa ja mittaamisessa selvitetään sitä, kuinka hyvin toiminnan vaikutukset vastaavat asetettuja tavoitteita ja niiden taustalla olevia (yleensä asiakkaiden) tarpeita ja odotuksia. Tuomioistuinlaitoksen primääritarkoitus on laadultaan korkeatasoisten lainkäyttöpalvelujen joutuisa antaminen niitä tarvitseville. Tuomioistuinlaitos ja siihen kuuluvat tuomioistuimet ovat kuitenkin vain yksi, tosin keskeinen, oikeusturva- ja palvelujen lohko. Kansalaisten ja yhteisöjen väliset oikeusriidat ja rikosasiat tulevat vasta viime kädessä tuomioistuimien tutkittaviksi. Ennen mahdollista oikeudenkäyntiä asiaa käsittelevät monet oikeusturva-alan toimihenkilöt, yhteisöt ja viranomaiset. Tässä kohdin pätee erityisen hyvin se yhteiskunnallisen ja inhimillisen toiminnan periaate, että mitä varhaisemmassa vaiheessa jokin asia on käsitelty hyvin ja oikein, sitä parempi kaikille asiaan osallisille. Hallintolainkäyttökoniston työtaakka vähenee merkittävästi, jos valtion ja kunnan viranomaiset käsittelevät asiat joutuisasti, oikeassa järjestyksessä sekä tekevät niissä oikeudellisesti kestäviä ja sisällöltään perusteltuja ratkaisuja, joita päätösten kohteena olevat kansalaiset ja yhteisöt voivat yleisesti ottaen pitää legitimeinä. Vastaavasti siviilioikeudellisten oikeusturva- ja palvelujen vaikuttavuus liittyy suoraan esimerkiksi asianajajien ja yleisten oikeusavustajien sekä erilaisten kuluttajajärjestöjen neuvontapalvelujen ja tuomioistuimen ulkopuolisten neuvottelu- ja sopimismenettelyjen kehittämiseen. Kriminaalipoliittisen järjestelmän vaikuttavuudessa keskeinen asema on poliisin ja syyttäjälaitoksen toimilla, rikosentekotilaisuuksia vähentävillä viranomaisten sekä myös kansalaisten omilla toimilla, sovittelumenettelyillä ja muilla tuomioistuinikäsitteilyä edeltävillä toimilla.

Tämäntyyppiset oikeusturva- ja palvelujen ja viranomaistoimien tasoja ja tilaa koskevat vaikuttavuusarvioinnit ja selvitykset voivat pätevästi toteutettuina olla hyödyllisiä sekä tavoiteltavien tulosten että edelleen niukkenevien taloudellisten ja henkilöstöllisten voimavarojen oikeanlaisen kohdentamisen kannalta. Niiden perusteella teh-

tävissä ratkaisuissa voivat painopisteet ja taloudelliset voimavarat oikeusturvakoneiston eri osien välillä muuttua. Tällaiset eduskunnan budjettipäätöksin ja lainsäädäntötoimin toteutettavat ratkaisut eivät kuitenkaan loukkaa tuomioistuinten sisällöllistä tai rakenteellista riippumattomuutta.

Pelkästään tuomioistuinlaitoksen sisällä ja mahdollisesti eri tuomioistuinten välillä tapahtuva vaikuttavuusarviointi voi olla, toteutustavasta riippuen, ongelmallinen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta. Periaatteessa olisi mahdollista, että yhdeksi tuomioistuinlaitoksen keskeiseksi tulostavoitteeksi määritettäisiin esimerkiksi muutoksenhakuaktiivisuuden merkittävä ja kattava vähentäminen. Tulostavoitteena se olisi sinänsä kannatettava ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen. Tämäntyyppisten tulostavoitteiden toteuttamiseksi voisi syntyä tarvetta osoittaa kaikille ensiasteen tuomioistuimille ja hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä myös joillekin runsaasti hallintopäätöksiä tekeville hallintoviranomaisille aikaisempaa enemmän varoja, henkilöstöä ja muita asioiden joutuisaa ja laadukasta käsittelyä edistäviä tuotantopanoksia. Niukkojen määräraha-kehysten vallitessa tällainen menettely voisi johtaa vastaavan suuruisiin määrärahasupistuksiin toisaalla tuomioistuinlaitoksessa, millä voisi olla reaalista vaikutusta myös yksittäisen tuomioistuimen toimintaedellytyksiin ja mahdollisuuksiin suorittaa sille annetuista tehtävistä toivotulla tavalla. Oikeuslaitoksen yleistä järjestysmuotoa, rakennetta ja alueellista ja toimialakohtaista jaotusta sekä oikeudenkäyntimenettelyä koskevilla uudistuksilla on useimmiten välittömiä tuomioistuinlaitoksen sisäisiä ja kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Tämäntyyppiset uudistukset on kuitenkin toteutettava lailla. Tulosohejausmenettelyssä hallinnollisin toimin toteutettavilla lainkäyttöpalvelujen vaikuttavuuden kohdistuvilla toimilla on ilmeisesti varsin rajoitettu käyttöala ja vaikuttavuustavoitteiden on oltava yleisesti hyväksytyjä.

Tuomioistuinlaitoksen sisäisiä vaikuttavuusarviointeja koskevat oikeudelliset epäilyt koskevat sellaisinaan myös hallinnossa viime aikoina yleistynyttä toiminnan ja tulosten laadun mittaamista. Tässä lausunnossa laatu -käsite on ymmärretty suppeammin niin, että laadulla on tarkoitettu lähinnä tuomioistuinratkaisujen oikeudellisen pätevyuden ja niiden perustelujen sisällön arviointia. Oikeusministeriön mietinnössä kuvailtuja kvantitatiivisin mittarein mitattavia

asioita ei ole sisällytetty laatu -käsitteen piiriin. Oikeudenkäynnin asianosaisilla ja muilla tuomioistuinasioiden osallisilla on oikeus odottaa, että tuomioistuinratkaisut ja muut lainkäyttöpalvelut ovat paitsi oikeudellisesti päteviä myös perusteluiltaan asianmukaisia. Samoin yksittäinen tuomioistuin voi seurata ja selvittää sen omien lainkäyttöratkaisujensa sisällölliseen laatuun ja yhdenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Tuomioistuimen päällikkötasolla voidaan antaa asiasta ohjeita ja tuomioistuinkohtaisia yhtenäisiä määräyksiä. Tuomioistuinlaitoksen ja ministeriön välisissä tulosohjauskeskusteluissa voidaan tuomioistuinten ratkaisutoiminnan laatuksymyksiä käsitellä ja seurata sen kehitystä ja kirjata tulosohjausasiakirjoihin yleisesti todetut ratkaisutoiminnan laadulliset kehittämistarpeet. On kuitenkin edellytettävä, että tuomioistuinten ratkaisuja sivuavat laatuksymyksiä ja niiden arviointimenetelmät perustuvat tuomioistuinten omaan asiantuntemukseen ja ne suunnitellaan ja tuloksia arvioidaan tuomioistuintyyppi-kohtaisesti kiinteässä yhteistoiminnassa lainkäyttötoimintaan osallistuvan henkilöstön kanssa. Pidemmälle menevät tai yksisuuntaisesti määritettyihin laatuksymyksiin perustuvat yksilöidymät tuomioistuin- tai asiaryhmäkohtaiset laatuohjaustoimenpiteet voisivat sivuta niin läheisesti tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan sisältökysymyksiä, että ne voisivat vaarantaa perustuslaissa turvattua tuomioistuinten riippumattomuutta.

### 9 Lainkäyttötoiminnan tuloksellisuus kansalaisten kannalta

Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätön juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Valtiovallan ja valtiollisten perustehtävien kolmijakoa koskeva perustuslain 3 §:n 3 momentin säännös tuomioistuinten riippumattomuudesta saa olennaisen sisältönsä perustuslain 21 §:stä, jossa tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten riippumattomuus on säädetty yhdeksi lainkäyttö- ja ratkaisutoiminnan oikeudenmukaisuuden perusvaatimukseksi. Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen samassa säännöksessä ja määräyksessä asetetaan lainkäyttötoiminnalle ja

hallinnolle kuitenkin myös joutuisuusvaatimus ja päätösten perusteleminen vaatimus. Nämä ja muut perustuslain 21 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet asettavat toimintavelvoitteen tuomioistuinlaitokselle ja sen toimintaedellytyksistä päättävälle hallintoviranomaisille.

Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan perusedellytysten oikeudellinen ja taloudellinen turvaaminen on yleinen yhteiskunnallinen tehtävä. Yksittäisten tuomioistuinten ja niissä tuomarin tehtävissä toimivan henkilöstön tehtävänä on huolehtia yhteisesti asetettujen tulosten saavuttamisesta. Tuomioistuinlaitoksen määrärahoja koskevien taloudellisesti merkittävien vuosittaisen talousarviopäätösten samoin kuin tuomioistuinlaitoksen perusrakennetta ja toimintaa koskevan lainsäädännön ja yksittäisissä tuomioistuinten tehtävien hallinnollisten päätösten ja toimenpiteiden välillä on tarpeen luoda tuomioistuinlaitoksen toimintaa ja palveluita mittaavia suunnittelu-, ohjaus- ja seurantajärjestelmiä, joilla tuomioistuinlaitokselle osoitettujen määrärahojen käyttöä ja niillä aikaansaatuja tuloksia yhteisesti seurataan. Tuomioistuinlaitoksen perustehtäviin pohjautuvalla ja lainkäyttötoiminnan erityisluonteen huomioon ottavalla asiantuntevasti toteutetulla tuomioistuinlaitoksen tulosbudjetointi- ja tulosohjausjärjestelmällä on välittömiä ja konkreettisia vaikutuksia tuomioistuinten asioiden kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen ja siihen, millaisina he tuomioistuinten saamansa palvelun henkilökohtaisesti kokevat.

### 10 Lopputoteamus

Edellä olevaan viitaten totean, että tuomioistuinten tulosohjausjärjestelmän toteuttamiseen ja tuomioistuinten käytännön toimintaan liittyvät päällikkötuomareiden ja muiden esimiestehtävissä olevien tuomareiden asemaa ja tehtäviä koskevat perussäännökset tulisi vastaisuudessa antaa lain tasolla.

Toiseksi kiinnitän huomiotani edellä oleviin tuomioistuinten lainkäyttöratkaisujen vaikuttavuuden ja sisällöllisen laadun mittaamisen vaikeuksiin ja ratkaisukohtaisesti tai muutoin yksilöidymmin toteutettujen vaikuttavuus- ja laatu-arviointien ongelmallisuuteen tuomioistuinten ratkaisutoiminnan riippumattomuuden kannalta.

## 9.3. Tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietintö

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto  
14.8.2000 oikeusministeriölle, dnro 25/20/00

Työryhmän tehtävänä oli selvittää erilaiset vaihtoehdot tuomareiden kurinpitojärjestelmän perustamisesta ja siinä yhteydessä selvittää tuomareiden eettisen lautakunnan tarve. Ehdotukset tuli laatia siten, että ne täydentävät nykyisin voimassa olevia virkasyte- ja laillisuusvalvontamenettelyjä. Työryhmä on katsonut, ettei tuomareiden kurinpitojärjestelmä ole tarpeen. Myöskään eettisen lautakunnan perustamista työryhmä ei pitänyt tarpeellisena.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoani työryhmän mietinnöstä.

Totean lausuntonani seuraavaa.

### 1. YLEISIÄ LÄHTÖKOHTIA

Perustuslain laillisuusvalvontaa koskevan 10 luvun 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa hoitaessaan julkista tehtävää. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa päättää perustuslain 110 §:n nojalla oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Heidän syyteoikeutensa kattaa kaikki heidän laillisuusvalvontaansa kuuluvat asiat eikä rajoitu vain virkarikoksiin.

Laillisuusvalvonnan yhteydessä voidaan todeta, että hovioikeuslain (56/1994) 2 §:n 3 momentin mukaan hovioikeus valvoo alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi.

Virkasuhdetta ei nykyisin voida päättää kurinpidollisella viraltapanolla. Sen sijaan virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuttaan. Tuomareiden virassapysymisoikeus on kuitenkin erilainen kuin muiden virkamiesten. Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla.

Yleisille laillisuusvalvojille, valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle, on vanhastaan kuulunut myös tuomioistuinten toiminnan valvonta. Sen puitteissa on

mahdollista reagoida monella tapaa tuomareiden virheelliseen tai muutoin moitittavaan toimintaan. Jos valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä laillisuusvalvojat voivat antaa asianomaiselle huomautuksen, jollei syytteen nostaminen ole tarpeen. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat myös, jos aihetta on, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Tämä valvonta ulottuu kuitenkin vain tuomareiden virkatoimintaan.

### 2. VALTION VIRKAMIESLAKI

Kun valtion virkamieslaki uudistettiin vuonna 1994 voimaan tulleella lailla (750/1994), kumottiin aikaisemmin käytössä ollut kurinpitojärjestelmä. Kuitenkin pidettiin tarpeellisena säilyttää mahdollisuus reagoida kirjallisen varoitusten muodossa virkamiehen sellaiseen moitittavaan käyttäytymiseen, joka ei ole irtisanomispeuste. Aikaisemmin noudatetut kurinpitoa koskevat säännökset eivät koskeneet tuomareita. Heihinkin sovellettiin kuitenkin valtion virkamieslain 62 §:ää, jonka mukaan esimies saattoi antaa alaiselleen virkamiehelle huomautuksen (mietinnön s.13).

Voimassa olevan valtion virkamieslain 45 §:n mukaan kirjallista varoitusta koskevaa säännöstä ei sovelleta tuomariin. Virkamieslain 24 §:n mukaan muulle virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Se ei ole kurinpidollinen rangaistus. Kirjallisen varoituksen antaminen on hallintomenettelyä. Virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus on erotettava rikoslain 40 luvun 11 §:n nojalla annettavasta varoituksesta, joka on rangaistusseuraamus tuotamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja josta voi päättää vain tuomioistuin.

Nykyisessä valtion virkamieslaissa ei ole erikseen säännöstä esimiehen antamasta huomautuksesta. Hallituksen esityksen mukaan sellaisen antaminen on edelleen mahdollista. Kun tällaista mahdollisuutta ei ole erikseen poistettu tuomareiden osalta, on (mietinnön s. 15) katsottu, että esimies voi nykyisin antaa alaiselleen tuomarille huomautuksen.

Virkamieslain 40 §:n 2 momentin säännös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta

koskee myös tuomarin viran haltijaa. Tuomarin pidättäminen virantoimituksesta edellyttää tuomioistuimen päätöstä.

Valtion virkamieslain 46 §:n 2 momentin mukaan tuomari on velvollinen eroamaan valtion palveluksesta, jos hän on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt työkykynsä. Jollei tuomari tällöin eroa, on sen tuomioistuimen, jossa häntä on syytetty virkarikoksesta, annettava hänelle hakemusta ero. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentille ja jäsenelle antaa eron kuitenkin se tuomioistuin, jonka jäsen hän on. Tässä mainittua järjestelyä voisi olla tarkoituksenmukaista muuttaa siten, että toimivalta uskottaisiin virkasyytettytuomioistuimen asemesta ylemmälle tuomioistuimelle. Käräjäoikeuksien osalta asian käsittelysiten hovioikeus, hallinto-oikeuksien osalta korkein hallinto-oikeus sekä hovioikeuksien ja erityistuomioistuinten osalta korkein oikeus. Ylimmät tuomioistuimet käsittelevät itse omia tuomareitaan koskevat asiat.

### 3. RIKOSOIKEUDELLISESTA VASTUUSTA

Tuomareilla ei ole erityisasemaa rikoslaisa rangaistavaksi säädettyjen tekojen suhteen.

Viraltapanomahdollisuus on säädetty useissa rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevissa säännöksissä, jos rikos osoittaa virkamiehen ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Tällainen mahdollisuus on, jos rikos koskee lahjuksen ottamista (1 §), virkasalaisuuden rikkomista (5 §), asiakirjan luvaton paljastamista (6 §), virka-aseman väärinkäyttämistä (7 §) sekä virkavelvollisuuden rikkomista (10 §), viimeksimainittu tietyin lisäedellytyksin. Ehdoton viraltapanoseuraamus on säädetty, jos virkamies tuomitaan törkeästä lahjuksen ottamisesta (2 §) tai törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä (8 §).

Rikoslain rangaistuksia koskevan 2 luvun 10 § sisältää säännökset, jotka koskevat viraltapanoa tilanteissa, joissa virkamies tuomitaan muusta kuin virkarikoksesta vankeuteen. Virkamies, myös tuomari, on tällöin vankeuden lisäksi tuomittava pantavaksi viralta, jos hänet tuomitaan elinkaudeksi tai vähintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen. Viimeksi mainitussa tapauksessa viraltapano voidaan jättää määräämättä, jos tuomioistuin katsoo, ettei rikos osoita tuomittua sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. Tuomari ja muu virkamies voidaan tuomita viralta pan-

tavaksi, jos hänet tuomitaan vankeuteen kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi tahallisesta rikoksesta, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä.

Rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyy läheisesti ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuus antaa virkamiehelle, myös tuomarille, huomautus, jos tämä on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Ylimpien laillisuusvalvojen antamilla huomautuksilla on virkavastuun toteutumisen seuraamusjärjestelmässä tärkeä merkitys. Mahdollisuus antaa huomautus perustuu oikeuskanslerin osalta lain valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 6 §:n 1 momenttiin ja eduskunnan oikeusasiamiehen osalta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön (251/2000) 9 §:n 1 momenttiin.

### 4. ASIAN ARVIOINTIA

Kurinpitojärjestelmän tarvetta, käyttöalaa ja muotoa on syytä arvioida useista näkökulmista. Keskeistä on tarkastella, onko nykyisessä järjestelmässä sellaisia puutteita, joita voitaisiin korjata kurinpitorangaistusjärjestelmällä. Kysymys on tällöin siitä, mitä tilanteita nykyiset valvontajärjestelmät jo kattavat ja miten ne ovat työnantajan tai kansalaisten käytettävissä. On myös selvitettävä kurinpidon suhdetta seuraamusjärjestelmiin. Huomioon on otettava myös se, miten kurinpitojärjestelmä mahdollisesti vaikuttaisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen.

Kansainvälisen vertailun osalta voidaan todeta, että eurooppalaisissa valtioissa ei ole yhtenäistä mallia tuomareiden kurinpitojärjestelmän suhteen, eikä valvontajärjestelmien suhteen yleisemminkään. Kansainvälinen vertailu ei myöskään ole mielekästä vain terminologisella tasolla, vaan vertailussa on otettava huomioon maan koko oikeuskulttuuri.

Kurinpitomenettely ja virkarikoslainsäädäntö liittyvät läheisesti toisiinsa. Niiden kohteena olevien tekojen ja menettelyjen ei tulisi olla päällekkäisiä. Kurinpitomenettelyyn aikanaan johtaneiden syiden osalta tilastotiedoista ilmenee, että suurimpia ryhmiä olivat virkavelvollisuuksien laiminlyönti ja luvaton poissaolo sekä alkoholin käyttöön liittyvät syyt.

Kurinpitomenetelmästä luopumisen aiheena oli muun muassa se, että valtaosa virkamieslautakunnista piti kurinpitomenettelyä tarpeettomana. Tarpeettomuutta perusteltiin muun muas-

sa sillä, että järjestelmä oli kankea, monimutkainen ja suuritöinen ja menettelytapa oli tarpeettoman raskas. Tarkoituksenmukaisempaan reagointitapana virkamiehen käyttäytymiseen pidettiin kirjallisen varoituksen tai huomautuksen antamista (HE291/1993vp).

Mahdollisia kehittämissivaihtoehtoja selvitettiin ja arvioidessaan työryhmä on käsitellyt kolmea eri perusratkaisua: 1) kurinpitäjärjestelmän luomista, 2) virkamieslain mukaisen kirjallisen varoituksen ulottamista tuomareihin sekä 3) nykyisten menettelymuotojen vahvistamista.

Nykyisessä oikeusjärjestyksessä tuomareiden vastuu virkatoimistaan toteutuu ensinnä rikosoikeudellisena vastuuna. Useista virkarikoksista on tai saattaa olla rangaistusseuraamuksena viraltapano. Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (RL 40:11) voidaan tuomita erityisrangaistuksena varoitus, joka merkitään nimikirjaan. Virkarikoslainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Kun kurinpitovastuun merkitys on vuoden 1989 virkarikosoudistuksen voimaantumisen jälkeen ratkaisevasti pienentynyt, rikosoikeudellisen virkavastuun alarajaa on syytä tarkastella uudestaan. Virkarikoslainsäädännön uudistamista käsittelevä työryhmä on ehdottanut, että virkavelvollisuuden rikkomisena voitaisiin rangaista myös hyvän hallinnon tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin virkatehtävien asianmukaiselle hoitamiselle selvästi asettamien vaatimusten vastainen menettely, jollei virheellinen menettely olisi kokonaisuutena arvostellen vähäistä. Tästä työryhmämietinnöstä tulen antamaan lausunnon erikseen (dnro 18/20/00). Säännös, joka koskee virkavelvollisuuksien rikkomista, tulee olemaan erityisesti merkittävä, sillä sen soveltamisalan laajuus vaikuttaa siihen, minkätyyppiset teot tuomarin virkatoiminnassa voivat tulla arvioitavaksi rikosoikeudellisesti. Tuomarin virkatoimista voidaan myös nostaa vahingonkorvauskanne.

Nykyiset seuraamusjärjestelmät kattavat kohdealueittain tuomarien toiminnan kentän hyvin. Puhtaasti yksityiselämän piiriin luettavat teot jäävät ainoaksi tilanteeksi, joka ei tule juuri lainkaan katetuksi nykyisillä seuraamuksilla. Rajanveto virassa tai sen ulkopuolella tapahtuvan toiminnan ja käyttäytymisen välillä saattaa olla joissakin tapauksissa vaikeasti ratkaistavissa (vertaa valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentti). Muutoin seuraamusvaihtoehdot mahdollistavat vastuun toteuttamisen tarpeen vaatiessa ankaranakin, sillä sekä virkarikoksesta että muusta rikoksesta on tai voi olla seuraamuksena viralta-

pano. Rikoslain 2 luvun 10 §:n harkinnanvaraiset viraltapanosäännökset eivät kuitenkaan koske sakkorangaistukseen tuomittuja.

Laillisuusvalvojan antama huomautus koetaan yleisesti tuntuvana seuraamuksena. Seuraamusten lievemässä päässä ovat laillisuusvalvojen esittämät käsitykset vastaisen varalle ja esimiehen reagoinnit. Esimiehellä on mahdollisuus antaa tuomarille vapaamuotoinen huomautus moitttavasta käyttäytymisestä ja puuttua johtamismenetelmillä jo ennakoivasti mahdollisiin epäkohtiin. Esimiehen tuomarille virheellisestä menettelystä antamia huomautuksia ei kuitenkaan ole havaintojeni mukaan käytännössä juuri esiintynyt.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

On periaatteellisesti tärkeää, että ryhdytään asianmukaisesti toimenpiteisiin kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa tuomari ei täytä virkavelvollisuuksiaan tai käyttäydy asemansa vaatiman arvostuksen sekä tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkavastuun toteuttamisen ja tuomarin riippumattomuuden vaatimusten välisen tasapainon löytäminen ei kuitenkaan ole helppoa. Ääripäät — runsaasti kurinpitörangaistuksia tai ei lainkaan kurinpitörangaistuksia — vähentävät molemmat yleisön luottamusta ja siten heikentävät tuomioistuinten riippumattomuutta. Kokonaisuutena voidaan arvioida, että aukko, joka jää yhtäältä rikosoikeudellisen vastuun sekä toisaalta laillisuusvalvonnan ja työnjohdollisen valvonnan väliin, on suppea. Siihen sijoittuvat tilanteet ovat ennalta arvioiden myös laadultaan sellaisia, että niissä eivät voi tulla käyttöön kovin voimakkaat seuraamukset.

Nykyinen tuomareihin kohdistuva valvontajärjestelmä on käsitykseni mukaan riittävä ja toimiva. Tarvetta sen uudistamiseen ei näyttäisi olevan. Kun kurinpitomenettelyä ei enää virkamiesten osalta ole, on vaikea nähdä, miksi sellainen tulisi luoda nimenomaan tuomarikunnan osalta.

Työryhmän ehdotukselle valtion virkamieslain 45 §:n muuttamisesta siten, että kirjallinen varoitus voitaisiin antaa myös tuomarille, en näe estettä. Valtion virkamieslain 46 §:n muuttamista edellä kohdasta 2 ilmenevällä tavalla pitäisin niin ikään mahdollisena.

Eettisen lautakunnan osalta yhdyin siihen työryhmän kantaan, ettei tällaisen erillisen lautakunnan asettamiselle ole välttämätöntä tarvetta. Suomessa on voitu vanhastaan puuttua tuoma-



reiden toimintaan nostamalla virkasyyte taikka laillisuusvalvojen toimesta tai edellä selostetuilla hallinnollisilla toimenpiteillä. Yhteiskunnalla on katsottava olevan riittävät keinot selvittää ajateltavissa olevat käytännön ongelmat tuomioistuinten toiminnassa.

#### 9.4. Virkarikoslainsäädännön muuttamisesta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 31.8.2000, dnro 18/20/00

Oikeusministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa oikeusministeriön 16.8.1999 asettaman virkarikostyöryhmän mietinnöstä (ehdotus virkarikoslainsäädännön muuttamiseksi).

Työryhmän tehtävänä oli rikosoikeudellisen vastuun rajojen täsmentäminen ennen kaikkea selkeyttämällä rikoslain virkamieskäsittettä ja virkarikosten soveltamisalaa. Työryhmä jatkoi rikoslakiprojektin asettaman, vuonna 1998 työnsä aloittaneen kokoonpanoltaan vastaavan työryhmän työtä. Lisäksi työryhmän tuli tehdä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston 4.11.1998 hyväksymän rikosoikeudellisen yleissopimuksen voimaansaattamisen vaatimat ehdotukset ja muutokset virkarikoslainsäädäntöön.

Totean lausuntonani seuraavaa.

##### 1 YLEISIÄ LÄHTÖKOHTIA

Työryhmä on kiinnittänyt erityistä huomiota rikosoikeudellisen virkavastuun rajojen selkeyttämiseen. Huomattavin periaatteellinen muutos sisältyy kuitenkin työryhmän ehdotukseen säätää kansanedustajan lahjominen ja lahjuksen ottaminen kansanedustajana rangaistavaksi. Työryhmä on kuitenkin katsonut, että kansanedustajan valtiollisen aseman ja tehtävän luonteen vuoksi ei ole perusteltua asettaa kansanedustajaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen.

Omasta puolestani tarkastelen mietinnön eräitä keskeisiä lähtökohtia. Näitä ovat virkamiehen määritelmää koskevan rikoslain 2 luvun 12 §:n muutos, lahjuksen antamista kansanedustajalle koskeva uusi rikoslain 16 luvun 14 a §, lahjuksen ottamista kansanedustajana koskeva uusi rikoslain 40 luvun 4 §, virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan rikoslain 40 luvun 7 §:n muutos, virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain 40 luvun 9 §:n muutos ja tuotta-

muksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain 40 luvun 10 §:n muutos.

Tässä yhteydessä totean, että olen tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietinnön johdosta antanut oikeusministeriölle 14.8.2000 päivätyyn lausuntooni dnro 25/20/00, jossa olen joiltakin kohdin tarkastellut myös rikoslain 40 luvun virkariikoksia koskevia säännöksiä. Tältä osin viittaan sanottuun lausuntooni.

##### 2 VIRKAVASTUUN ULOTTUVUUDESTA

Virkamiehen määritelmää koskeva nykyinen rikoslain 2 luvun 12 §:n säännös on tarkoitus siirtää rikoslain 40 lukuun sen 11 §:ksi. Säännös korvaisi rikoslain 2 luvun 12 §:ssä olevan virkamiehen määritelmän ja 16 luvun 20 §:ssä olevat ulkomaisia virkamiehiä koskevat määritelmät.

Virkamiehen määritelmäsäännös vaikuttaa selkeältä, koska siihen on otettu rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta keskeisten henkilöryhmien erilliset määritelmät (virkamies, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies ja julkista valtaa käyttävä henkilö). Sisällöllisesti säännös ei juurikaan muutu aikaisemmasta, mutta henkilöpiirien ryhmittelyä ja esitettyjä eräitä täsmennyksiä voidaan pitää tarkoituksenmukaisina ja legaliteettiperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen täyttävinä. Myös määritelmäsäännöksen siirtäminen rikoslain 40 lukuun vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta.

Virkamiehen määritelmäsäännöstä on pidettävä varsin tärkeänä oikeuskanslerin virkamiehiin kohdistaman laillisuusvalvonnan kannalta. Suomen perustuslain (731/1999) 108 §:ssä on oikeuskanslerin tehtävistä säädetty, että oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain 110 §:n 1 momentista ilmenee, että oikeuskanslerilla edelleen on syyteoikeus laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa. Syyteoikeuden toteuttaminen luonnollisesti edellyttää mahdollisimman selväpiirteisiä määritelmäsäännöksiä, samoin myös rikosoikeudellisten tunnusmerkistötekijöiden riittävän selkeätä esiletuomista.

Mietinnön mukaan (s. 92) ehdotettu rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a kohta on tarkoitettu pääosin vastaamaan sitä, mitä voimassa olevassa laissa

tarkoitetaan julkisen vallan käytöllä. Nykyisestä poiketen määritelmässä kuitenkin nimenomaisesti kuvattaisiin oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukainen julkisen vallan käytön ydinalue. Henkilö käyttäisi julkista valtaa antaessaan lain tai asetuksen nojalla toista velvoittavan määräyksen tai päättäessään toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Lisäksi määritelmän piiriin todettaisiin kuuluvan ns. tosiasiallisen julkisen vallan käyttö eli se, että henkilö vastaavin lakiin tai asetukseen perustuvien oikeuksien tehtävissään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä on mainittu esimerkkinä kalastusvalvojan tekemä luvattomalla kalastuksella saadun saaliin ja siinä käytettyjen välineiden talteen ottaminen.

Vielä totean, että lainsäädännössä esiintyy eräitä muitakin erityisryhmiä, kuten järjestyksenvalvojat, laki järjestyksenvalvoista (533/1999). Hallituksen esityksessä (HE 148/1998 vp) ei ollut tarkemmin määritelty järjestyksenvalvojen rikosoikeudellista asemaa. Eduskunnan hallintovaliokunta on lakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä (HaVM 33/1998 vp, s. 4) kuitenkin huomauttanut, että ”järjestyksenvalvojat ovat rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä”. Kun lausumaa ei ole tarkemmin selostettu, se saattaa aiheuttaa erinäisiä tulkintaongelmia. Rikoslain 40 lukuun ehdotetun 11 §:n määritelmänsäannon mukaan järjestyksenvalvojan perustehtävässään ei ainakaan itsestään selvästi voitaisi katsoa kuuluvaksi määritelmässä tarkoitettuihin virkamiehiin, vaikka työryhmän mietinnön edellä siteerattu tekstikappale saattaisi ehkä mahdollistaa tällaisenkin päätelmän. Tämän vuoksi ja erityisesti eduskunnan hallintovaliokunnan sanottu lausuma huomioon ottaen olisi mielestäni syytä harkita, tulisiko asiasta selvyden vuoksi mainita joko ao. säännöksessä tai sen perusteluissa.

### 3 KANSANEDUSTAJAA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan yleissopimuksen 4 artikla edellyttää kunkin osapuolen ryhtyvän tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi aktiivisen ja passiivisen lahjonnan, kun se koskee henkilöä, joka on lainsäädäntövaltaa tai hallintovaltaa käyttävän kansanedustuslaitoksen jä-

sen. Työryhmän ehdotus kattaa molemmat lahjonnan muodot, aktiivisen lahjonnan (rikoslain 16 luvun 14 a §) ja passiivisen lahjonnan (rikoslain 40 luvun 4 §). Näin Suomen ei tältä osin tarvitsisi tehdä yleissopimuksen 37 artiklan mukaista varaumaa.

### 4 VIRKARIKOSTEN TEKOMUODOISTA

Nykyisten säännösten mukaan virkavelvollisuuden on perustuttava säännöksiin tai määräyksiin, jotta siihen voitaisiin liittää rangaistusuhka. Ongelmia oikeuskäytännössä on ollut sen vuoksi, että virkavelvollisuutta koskeva säännös tai määräys voi olla siinä määrin yleisluonteinen, että sitä tulkittaessa joudutaan joissakin tapauksissa ottamaan huomioon asiaan liittyvien yksityiskohtaisempien säännösten ja määräysten lisäksi myös vakiintunut hallintokäytäntö.

Työryhmän mietinnössä on virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaa rikoslain 40 luvun 7 §:ää, virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa rikoslain 40 luvun 9 §:ää ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa rikoslain 40 luvun 10 §:ää ehdotettu nykyisiin säännöksiin verrattuna tiukennettaviksi siten, että rikosoikeudelliseen vastuuseen voisi virkatoiminnassa noudatettavien säännösten ja määräysten vastaisen menettelyn lisäksi johtaa myös hyvän hallinnon taikka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin virkatehtävän asianmukaiselle hoitamiselle selvästi asettamien vaatimusten vastainen menettely.

Samaa kysymystä oli pohdittu myös virkarikoslainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE n:o 58/1988 vp s. 64–65), jolloin todettiin, että aikaisempien rangaistussäännösten eräs epäkohta oli niiden tunnusmerkistöjen liiallinen avoimuus ja että rikosten tunnusmerkistöt tämän johdosta saivat tarkemman sisältönsä lukuisista eriasteisista säännöksistä ja määräyksistä ja jopa siitä, kuinka virkaa oli yleensä hoidettava. Harkittaessa erityisesti sitä, olisiko virkavelvollisuuden rikkominen tai täyttämättä jättäminen säädettävä rangaistavaksi myös silloin, kun virkavelvollisuuden sisältö ei käy suoranaisesti selville säännöksistä tai määräyksistä, vaan se on johdettavissa ”hyvästä hallintotavasta” tai viran tai tehtävän ”asianmukaisesta hoitamisesta”, rikoksen tunnusmerkistön täsmentämiseksi päädyttiin ehdottamaan, että rangaistavaa olisi vain säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen.

Oikeuskanslerinvirastossa on seurattu virka-rikossääntelyn vaikutusta eräiden tuomioistuinratkaisujen pohjalta. Tapauksissa on ollut kysymys virkavastuun ja virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn arvioinnista nykyisessä rikoslain 40 luvun 11 §:ssä säännellyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen soveltamisalan kannalta. Asiaa on selostettu oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 1999 (kohta 4.2.5., s. 62–63).

Työryhmän mietinnössä on sanotun kysymyksen osalta nyt päädytty uudelleenlaiseen ratkaisuun. Esitetyn kaltainen tiukennus hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten huomioon ottamisesta saattaa olla jossain määrin ongelmallinen legaliteettiperiaatteen kannalta, mutta ehdotettu rikostunnusmerkistö käytännössä kuitenkin täsmentää nykyistä paremmin sen, mitä virkamieheltä vaaditaan. Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin viranomaistoiminnalle asettamista vaatimuksista on nyttemmin olemassa sekä kirjallisuutta että erinäisiä ylimpien laillisuusvalvojen kannanottoja, mutta käsite ei ole vielä riittävästi selkiintynyt. Rangaistavuuden edellytyksiä voidaan siten ehdotetulla tavalla täsmentää koskemaan tilanteita, joissa on kysymys selvästi hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten vastaisesta menettelystä.

Näin ymmärrettyinä ehdotetulla tunnusmerkistön muutoksella olisi merkitystä myös laillisuusvalvojan tehtävissä, kun tulkinta siitä, mitä virkavirheitä pidetään rikoksina ja mitkä teot taas jäävät rangaistavuuden alarajan ulkopuolelle, selkiytyy. Alarajan ulkopuolelle jääviä vähäisiä tekemuotoja ei rangaistavuus koske eikä niitä pidetä rikoksina.

### 9.5. Esitys tehtävään määräämismenetelyn kehittämisestä

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle 18.4.2000, dnro 201/1/00

#### 1 KIRJOITUS

Oikeuskanslerinvirastoon on 22.2.2000 saapunut nimetön kirjoitus, joka koskee opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston yliopistoyksikön päällikkönä olevan johtajan määräämistä opetusministerin päätöksellä saman

osaston tiedepolitiikan yksikön päälliköksi 1.4.2000 lukien. Kirjoituksen mukaan tiedepolitiikan yksikön päällikkönä toimiva johtaja tuli lähtemään edellä mainitusta päivästä lukien eläkkeelle.

Kirjoituksessa on pyydetty tutkimaan, oliko asiassa tapahtunut toimivallan ylitys, koska nimittävänä viranomaisena johtajan virkaan on valtioneuvosto. Virkaa ei myöskään ollut julistettu haettavaksi. Julkisesti haettavaksi oli sen sijaan julistettu yliopistoyksikön "vapaaksi" jäänyt johtajan virka samoin kuin erään toisen yksikön johtajan virka.

#### 2 HANKITTU SELVITYS

Opetusministeriö on 14.3.2000 antanut siltä pyytämäni lausunnon (dnro 11/022/2000). Valtiovarainministeriö on sen jälkeen 27.3.2000 antanut pyytämäni lausunnon (dnro 6/34/2000).

#### Opetusministeriön lausunto

Lausunnossaan opetusministeriö on esittänyt, että opetusministeriön organisaatiouudistukseen liittyen ministeriö oli 1.1.1997 lukien siirtänyt valtion virkamieslain 5 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n nojalla sekä saatuaan virkoihin nimitettyjen virkamiesten suostumukset eräät asianomaiseen yksikköön perustetut erittelyvirat ministeriön yhteisiksi. Ministeriö oli myös todennut päätöksessään, että eräät erittelyvirat olivat ministeriön yhteisiä, vaikka virkaa koskeva nimittämiskirja olisi annettu tietyn yksikön päällikön tai apulaisosastopäällikön virkaan. Samalla ministeriö oli muuttanut eräiden esittelyvirtojen nimet johtajan viroiksi. Kysymyksessä olevan menettelyn perusteluna oli ollut virkojen järjestelyn joustavoittaminen. Opetusministeriössä oli pidetty tarkoituksenmukaisena, että ministeriön virkamiesten virkojen tuli olla ministeriön johdon järjesteltävissä joustavasti kulloisiakin tarpeita varten.

Opetusministeriöstä annetun asetuksen (162/1997) 3 §:ssä säädetään ministeriön henkilökunnasta. Pykälän 1 momentin mukaan toimintayksikön päällikkönä on ylijohtaja, hallintojohtaja, talousjohtaja, johtaja tai ministerin tehtävään muutoin määräämä virkamies. Pykälän 3 momentin mukaan virkojen, virkamiesten ja työsuhteisten henkilökunnan sijoittamisesta toimintayksikköihin päättää ministeri.

Opetusministeriön 25.4.1997 vahvistetun työjärjestyksen 8 §:n mukaan koulutus- ja tiedepolitiikan osastossa on yleissivistävän koulutuksen yksikkö, ammatillisen koulutuksen yksikkö, ammattikorkeakouluyksikkö, yliopistoyksikkö, aikuiskoulutusyksikkö ja tiedepolitiikan yksikkö. Yksikön päällikkönä on johtaja tai muu ministerin määräämä virkamies. Yksiköiden esimiehiksi määräämisestä on päätetty ministerin antamassa sijoittamispäätöksessä. Opetusministeri on 3.12.1999 muuttanut sijoittamispäätöstä koulutus- ja tiedepolitiikan osaston tiedepolitiikan yksikön ja yliopistoyksikön esimiesten osalta siten, että yliopistoyksikön päällikkönä ollut johtajan virka-asemassa oleva tuli siirtymään tiedepolitiikan yksikön päälliköksi 1.4.2000 lukien ja samasta ajankohdasta lukien avoimeksi tuleva tiedepolitiikan yksikön päällikkönä toimineen johtajan virka tultiin sijoittamaan yliopistoyksikön päälliköksi. Tiedepolitiikan yksikön päälliköksi määrätty täytti opetusministeriöstä annetun asetuksen 4 §:n 3 momentissa säädetty johtajan kelpoisuusvaatimukset ja muut johtajan viran menestyksellisen hoitamisen edellytykset niin yliopistoyksikön kuin tiedepolitiikan yksikön päällikkönä. Sijoittamispäätöksen muutos on käsitelty opetusministeriön yhteistyökomiteassa.

Valtionhallinnossa oli 1990-luvulla hallinnon kehittämisen periaatteina korostettu virastojen omista lähtökohdista ja tarpeista nousevaa niin toiminnallista kuin henkilöstön kehittämistä. Lisäksi viimeaikaiset henkilöbarometrit ministeriöissä olivat osoittaneet henkilöstön halukkuutta laajentaa ja monipuolistaa osaamistaan ja ammatitaitoaan mm. henkilö- ja työkierron avulla. Näiden mahdollisuuksien tarjoamiseen oli myös opetusministeriö panostanut. Opetusministeriössä oli aikaisemminkin vastaavasti järjestetty myös johtajien tehtäviä — puhumattakaan asiantuntija- ja avustavissa tehtävissä tapahtuneista henkilöjärjestelyistä.

Edellä esitetyn perusteella opetusministeriö oli käsityksensä mukaan toiminut asiassa oikeudellisesti ja menettelyllisesti täysin asianmukaisesti tarkoituksenaan mm. edistää työtehtäväkiertoa myös johtotasolla.

#### Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö on esittänyt, että valtioneuvosto oli 6.2.1997 tehnyt periaatepäätöksen valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta (VM 2/22/

97). Periaatepäätöstä sovelletaan valittaessa muun muassa ministeriöissä toimistopäälliköitä, hallitusneuvoksia sekä heitä vastaavia ja ylempiä virkamiehiä. Valintaperusteet koskevat virkaan nimittämisen lisäksi tilanteita, joissa virkamies määrätään toimimaan esimerkiksi tulosityksikön tai vastaavan päällikkönä.

Päätöksessä esitetään virkajärjestelyistä seuraavaa: ”Nimitysmenettelyä käyttämättä toteutettavat virkanimikkeen muutokset perustuvat yleensä tosiasiallisesti tapahtuneeseen tehtävien vaativuuden muuttamiseen. Tämän päätöksen mukaisia valintaperusteita tulee soveltuvin osin noudattaa myös silloin, kun virkamiehelle annetaan laajempia tehtäviä ja vastuita varsinaista nimitysmenettelyä käyttämättä sekä päätettäessä viraston yhteisten virkojen sijoittamisesta organisaatiossa. Tilanteissa, joissa on kysymys viran organisatorisen aseman nostamisesta, ei muutosta kuitenkaan voida toteuttaa virkajärjestelynä. Tälle uudelle organisaatiossa on perustettava virka, joka täytetään hakumenettelyä käyttäen.”

Periaatepäätöksen tavoitteena on muun muassa varmistaa pätevimpien mahdollisten henkilöiden valinta valtion ylimpiin tehtäviin, parantaa henkilöjohtamista valtion virastoissa, edistää liikkuvuutta ja sen avulla kokemuksen monipuolisuutta johtotehtävissä sekä lisätä naisten osuutta näissä tehtävissä.

Valtiovarainministeriö on esittänyt edelleen, että ministeriöillä on toimivalta sijoittaa yhteisiä virkoja toiminnallisten tarpeiden kannalta taroituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Tämä menettely mahdollistaa muun muassa johtamistehtävissä painotettavan monipuolisen kokemuksen hankkimisen ja johtamistaidon kehittämisen sekä joustavan menettelyn.

Kantelussa tarkoitettua opetusministeriön johtajan asemaa on ministeriön organisaatiossa pysynyt samalla tasolla. Päällikön tehtävään määrääminen edellyttää, että kelpoisuusvaatimukset ja muut valintaperusteet täyttyvät. Opetusministeriöstä annetun asetuksen 4 §:n 3 kohdan mukaan johtajan kelpoisuusvaatimuksiksi on säädetty ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtäväalaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Tässä tapauksessa kysymys on lähinnä sen arvioinnista, täyttyykö vaatimus perehtyneisyydestä viran tehtäväalaan. Opetusministeriö on arvioinut sen täyttyvän.

Valtiovarainministeriön mielestä opetusministeriön menettely, ottaen myös huomioon valtioneuvoston edellä mainitun periaatepäätöksen

tavoitteet, ei ole ristiriidassa nimittämismenettelyä koskevien säännösten kanssa.

Valtiovarainministeriö on kuitenkin kiinnittänyt huomiota yhä yleistyvään menettelyyn, jolla viraston virkamies määrätään yksikön päällikön tehtävään. Asiaa koskevasta ratkaisuvallasta on säädetty virastoa koskevassa asetuksessa tai/ja on määrätty työjärjestyksessä.

Edellä mainitun periaatepäätöksen lähtökohdiana on, että yksikön päällikön tehtäviin voidaan määrätä vain sellainen virkamies, joka kuuluu päätöksessä tarkoitettujen ylimpien virkamiesten joukkoon. Asetuksessa tai työjärjestyksessä olevat muun sisältöiset toimivaltamääräykset eivät ole periaatepäätöksen kanssa sopusoinnussa.

Työjärjestyksissä tulisi rajata tehtävään määräämismenettely periaatepäätöksessä todetulla tavalla. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi mainitsemalla niiden virkojen nimet, jotka virastossa kuuluvat periaatepäätöksen piiriin. Näin vältettäisiin tulevaisuudessa ehkä lisääntyvät epäselvyydet siitä, miten raja virantäyttömenettelyn ja tehtävään määräämismenettelyn välillä vedetään.

Ylimpien virkamiesten valintamenettelyn uudistamisen tavoitteena oli lisätä virkojen täyttömenettelyn avoimuutta ja ihmisten luottamusta tähän menettelyyn. Valtiovarainministeriön mielestä virkojen täyttömenettely, johon sisältyy viran avoinna olemisesta ilmoittaminen, kelpoisuusvaatimukset ja hakijoiden tai ilmoittautuneiden vertailu, on edelleen tärkeä osa näiden tavoitteiden turvaamista. Tämän vuoksi on tärkeää selvittää, miten tehtäviin määräämismenettelyn yhteydessä voidaan noudattaa mahdollisimman hyvin avoimuuden ja objektiivisen pätevyyden arvioinnin periaatteita. Yksi mahdollinen menettelytapa olisi mahdollistaa halukkaiden virkamiesten ilmoittautuminen tehtävään ja noudattaa soveltuvin osin tavanomaista virantäyttömenettelyä. Tämä edellyttää kelpoisuusvaatimusten täyttymisen arviointia ja potentiaalisten henkilöiden ansioiden vertailua kuten virkaan nimittämisen yhteydessä yleensäkin.

### 3 LISÄKIRJOITUS

Oikeuskanslerinvirastoon on 17.4.2000 saapunut toinen nimetön kirjoitus, jossa yleisluontoisesti edelleen arvostellaan opetusministeriön toimintaa eräiden virkamiesten tehtävään määräämisessä.

### 4 RATKAISU

Olen tutkinut 22.2.2000 päivätyssä nimettömässä kirjoituksessa tarkoitettua asian. Toisen nimettömän kirjoituksen johdosta en ole katsonut aiheelliseksi hankkia erikseen selvitystä, koska siinä näyttää olevan kysymys samanlaisesta menettelystä kuin ensimmäisessä kirjoituksessa.

Tehtävään määräämisestä on säännökset opetusministeriöstä annetun asetuksen 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan toimintayksikön päällikkönä on muiden ohella johtaja taikka työjärjestyksessä määrätty tai ministerin tehtävään muutoin määräämä virkamies. Pykälän 3 momentin mukaan virkamiesten sijoittamisesta yksiköihin päättää ministeri. Opetusministeriön 25.4.1997 vahvistetun työjärjestyksen 8 §:n 2 momentin mukaan koulutus- ja tiedepolitiikan osaston päällikkönä on johtaja tai muu ministerin määräämä virkamies. Virkaan nimittäminen puolestaan on eri asia; säännökset ovat opetusministeriöstä annetun asetuksen 5 §:ssä. Johtajan virkaan nimittää valtioneuvosto.

Valtion virkamieslaissa (750/1994) sen enempää kuin valtion virkamiesasetuksessa (971/1994) ei ole säännöksiä tehtävään määräämisestä. Kelpoisuusvaatimuksia ajatellen on selvää, että tehtävään määrätyn on täytettävä yksikön päällikön kelpoisuusvaatimukset, mikäli asianomaisessa säännöksessä mainitaan yksikön päällikön virkanimike. Käytännössä tämä tarkoittanee useimmiten sen arvioimista, onko tehtävään siirretty perehtynyt viran tehtäväalaan. Jos taasen yksikön päälliköksi voidaan vaihtoehtoisesti määrätä ”muu ministerin määräämä virkamies” (opetusministeriön työjärjestys 8 §:n 2 momentti), näyttäisi siltä, että viimeksi mainitun virkamiehen kelpoisuusvaatimukset tulisi vastata johtajan kelpoisuusvaatimuksia. Viitataan myös valtioneuvoston 6.2.1997 tekemään periaatepäätökseen. Sen mukaan ylimmiltä virkamiehiltä vaaditaan ylempää korkeakoulututkintoa, asiantuntemusta ja käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Totean, että eräissä ministeriöissä on ministeriötä koskevaan asetukseen sisällytetty yksikön päällikön kelpoisuusvaatimukset (valtioneuvoston asetus kauppa- ja teollisuusministeriöstä 313/2000, 4 §:n 2 kohta ja valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä 295/2000, 5 §:n 1 kohta).

Kantelukirjoituksessa tarkoitettua johtajan siirtäminen samalla osastolla toisen yksikön päälliköksi on perustunut edellä selostettuihin opetusministeriöstä annetun asetuksen 3 §:n säännöksiin ja opetusministeriön työjärjestyksen

määräyksiin. Niiden mukaan ministerin toimivalta on selvä, mutta tulkinnanvaraisena voidaan pitää sitä, voidaanko virkamiesasetuksen säännökset viran auki julkistamisesta tai ilmoittautumismenettelyn käyttämisestä jättää huomiotta opetusministeriöstä annetun asetuksen 3 §:n erityissäännöksen nojalla. Kun asia on tulkinnanvarainen, ministeriön menettelyä esillä olevassa tapauksessa ei voida pitää virheellisenä, eikä minulla — saamani selvitys huomioon ottaen — ole aihetta puuttua noudatettuun menettelyyn. Lisäkirjoituksessa on kysymys niin ikään opetusministeriöstä annetun asetuksen 3 §:n mukaisen toimivallan käyttämisestä ja johtopäätöksi sen osalta on sama kuin ensimmäisen kirjoituksen johdosta esitetty.

Tehtävään määräämismenettely on pulmallinen. Sen käyttöä voidaan puoltaa opetusministeriön ja valtiovarainministeriön lausunnoissa esitetyillä perusteilla. Toisaalta tehtävään määräämismenettelyn heikkoutena voidaan pitää sitä, että — toisin kuin viran täyttämässä — menettelyyn ei sisälly avoimuutta ja mahdollisten tehtävistä kiinnostuneiden henkilöiden objektiivista vertailua.

Ottaen huomioon valtiovarainministeriön lausunnon, jossa myös esitetään, että tehtävään määräämismenettely on yhä yleistynyt, pidän tärkeänä, että valtiovarainministeriö yhteistöminnässä kaikkien ministeriöiden kanssa selvittää, millä tavalla tehtävään määräämismenettelyä voitaisiin kehittää tavoitteena menettelyn avoimuuden lisääminen. Tätä edellyttävät nähdäkseni sekä edellä selostettu valtioneuvoston periaatepäätös että hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Siinä tarkoituksessa lähetän kappaleen tätä ratkaisua valtiovarainministeriölle, jonka lausunnossa on esitetty mielestäni varteenotettavia näkökohtia menettelyn kehittämiseksi. Toimenpiteistä pyydän aikanaan ilmoittamaan minulle.

## 9.6. Oikeudenkäyntiavustajan palkkion määrääminen

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätös  
31.1.2000, dnro 580/1/98

### 1 KANTELUKIRJOITUS

Varatuomari A.S. on 4.6.1998 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa kertonut, että

Porin kärjäoikeus oli määrännyt hänet tappoa koskeneessa asiassa asianomistajina olleiden K.S:n ynnä muiden jäljempänä mainittavien henkilöiden oikeudenkäyntiavustajaksi. Myöhemmin A.S. oli laatinut päämiestensä puolesta kärjäoikeuden päätöksen johdosta valituksen Turun hovioikeudelle. Valituskirjelmässään A.S. oli myös pyytänyt, että hovioikeus määrää hänelle valtion varoista palkkion avustajan tehtävään hovioikeudessa. Hovioikeus oli tuomiossaan kuitenkin unohtanut määrätä palkkiosta.

Edelleen kirjoituksesta ilmenee, että hovioikeuden esittelijä oli puhelimesta kehottanut A.S:ää tekemään palkkiostaan uuden hakemuksen hovioikeudelle, jolloin hovioikeus tulisi käsittelemään asian itseoikaisuna. Näin A.S. oli kertomansa mukaan myös menettänyt. Hovioikeus ei ollut kuitenkaan ratkaissut asiaa, vaikka hakemuksen jättämisestä oli kulunut noin neljätoista kuukautta. A.S:lle oli tosin palautettu aiheettomasti hovioikeuden tuomiosta peritty lunastusmaksu.

### 2 ASIAKIRJOISTA ILMENEVÄT TIEDOT

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu Turun hovioikeuden asiakirjavihko Dnro H 97/4.

Asiakirjoista ilmenee, että Porin kärjäoikeus oli 30.4.1996 myöntänyt asianomistajille K.S:lle ja M.S:lle sekä J.B:lle maksuttoman oikeudenkäynnin sekä määrännyt varatuomari A.S:n heidän avustajakseen. Kärjäoikeus oli 19.8.1996 julistanut pääasiassa tuomiensa nro 530, dnro R 96/270.

Asianomistajat olivat hakeneet kärjäoikeuden tuomioon muutosta Turun hovioikeudelta. A.S. oli päämiestensä puolesta laatimassaan valituskirjelmässä pääasian osalta esittämänsä lisäksi pyytänyt, että hänelle määrätään maksettavaksi valtion varoista palkkio ja kulujen korvaus valituksen oheen liittämänsä laskun mukaisesti.

Hovioikeus ei ollut 28.11.1996 antamassaan tuomiossa no 3800, dnro R96/1245 määrännyt A.S:lle palkkiota maksettavaksi. A.S. on 12.1.1997 K.S:n ja M.S:n sekä J.B:n puolesta laatimassaan Turun hovioikeudelle osoittamassaan hakemuksessa pyytänyt, että asianomistajien vaatimukset maksuttoman oikeudenkäynnin palkkion ja kulujen korvauksen osalta ratkaistaisiin ja heidän avustajalleen määrättäisiin maksettavaksi valtion varoista vaadittu korvaus 1 880 markkaa. Lisäksi A.S. on pyytänyt, että hovioikeuden tuomion lunastusmaksu 400

markkaa palautettaisiin asiamiehelle ja että asia käsiteltäisiin nopeasti.

Turun hovioikeus on 1.10.1998 antamallaan päätöksellä no 2219, dnro H97/4, määrännyt valtion varoista maksettavaksi varatuomari A.S:lle palkkioksi K.S:n ja M.S:n sekä J.B:n avustamisesta hovioikeudessa arvonnäisäveroineen 1 220 markkaa, mikä määrä jää valtion vahingoksi.

### 3 HANKITTU SELVITYS

Olen 3.8.1998 päivätyllä kirjeelläni kehottanut Turun hovioikeutta hankkimaan ratkaisuun osallistuneilta hovioikeuden jäseniltä ja esittelijältä tarpeellisen selvityksen asiassa.

#### 3.1. Hovioikeudenneuvosten Ilkka Veson, Jorma Ollin ja Peter Sandholmin selvitys

Hovioikeudenneuvokset Ilkka Veso, Jorma Olli ja Peter Sandholm ovat 24.9.1998 antamassaan selvityksessä todenneet, että he olivat osallistuneet ratkaisun tekemiseen asiassa, jossa hovioikeus oli 28.11.1996 antanut tuomion nro 3 800 (dnro R96/1245). Erehdyksen vuoksi tuomiossa ei ollut määrätty varatuomari A.S:lle palkkiota hänen avustajantehtävästään.

Veso, Olli ja Sandholm olivat 24.9.1998 osallistuneet myös asian H97/4 ratkaisuun, jolloin A.S:lle on määrätty maksettavaksi palkkio ja kulujen korvaus hänen edellä tarkoitettusta avustajantehtävästään. Erehdyksensä Veso, Olli ja Sandholm olivat saaneet tietoonsa vasta apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön yhteydessä.

#### 3.2. Viskaali Lars Granforsin selvitys

Viskaali Lars Granfors on 24.9.1998 antamassaan selvityksessä todennut, että hän oli toiminut esittelijänä puheena olevassa asiassa dnro R96/270, jossa hovioikeus oli antanut tuomionsa nro 3 800. Erehdyksen vuoksi A.S:lle oli jäänyt määräämättä palkkio hänen avustajantehtävästään.

A.S. oli ollut Granforsin puhelinyhteydessä melko pian tuomion antamisen jälkeen. Tuolloin oli ilmennyt, että A.S:n kuului saada avustajanpalkkio, jota hänelle ei ollut määrätty. Tämän vuoksi Granfors oli antanut A.S:lle ohjeen toimittaa hakemus asiassa hovioikeudelle. A.S:n hakemus oli saapunut hovioikeuteen 15.1.1997.

Hakemuksen perusteella hovioikeudessa oli muodostettu asiakirjavihko, joka 27.1.1997 merkittiin diaariin tunnuksella H97/4 ja jaettiin neljännelle osastolle samana päivänä ja Granforsille tätä seuraavana päivänä.

Hakemuksen saapumisen jälkeen A.S. oli ollut uudelleen puhelinyhteydessä Granforsin. Tuossa yhteydessä Granfors oli muun muassa todennut, että asian faktinen kiireellisyys ehkä ei ollut kovin suuri, kun kyseessä oli suhteellisen vähäinen palkkio ammattimaisesti oikeudenkäyntiasioita hoitavalle henkilölle. Granfors oli käsittänyt A.S:n olleen samaa mieltä.

Keväällä 1998 hovioikeuden kansliapäällikkö oli maininnut Granforsille A.S:n olleen häneen puhelinyhteydessä palkkiota koskeneessa asiassa. Granfors oli kertonut kansliapäällikölle asian tulevan esittelyvuoroon kesäloman jälkeen. Granfors ei ollut tuossa vaiheessakaan tullut tietämään, että A.S. olisi pitänyt asiaa kovin kiireellisenä. A.S. tiesi jo entuudestaan varmuudella saavansa hänelle kuuluvan palkkion.

Lopuksi Granfors on todennut, että hän oli asian esittelijänä vastuussa siitä, että asia oli tullut esittelyyn vasta 24.9.1998, jolloin A.S:lle määrättiin maksettavaksi hänelle kuuluva palkkio. Pääasian ratkaisuun osallistuneet hovioikeuden jäsenet eivät hovioikeuden työmenetelmien puitteissa olleet voineet vaikuttaa siihen, milloin Granfors tuo asian esittelyyn.

#### 3.3. Vastine

A.S. on 5.11.1998 päivätyllä kirjoituksellaan vastannut hovioikeuden selvityksiin. Vastineessaan A.S. on todennut, että palkkiota koskenut asia oli hovioikeudessa käsitelty vasta oikeuskanslerinviraston puututtua asiaan. A.S:n mukaan hovioikeuden määräämä palkkio oli ratkaisujankohdantana käytettyyn normaalipalkkioon verrattuna alhainen, puhumattakaan siitä että viivästyksestä sinänsä olisi suoritettu korvausta. A.S:n mukaan asian esittelijä ei ollut lausunut mitään asian faktisesta kiireettömyydestä. A.S:n mukaan tällaisen yksinkertaisen korjaustoimenpiteen suorittaminen olisi voinut tapahtua kohta hakemuksen saapumisen jälkeen tai ainakin kansliapäällikön huomautuksen jälkeen.

Lisäyksenä aiempaan vastineeseen A.S. on 20.11.1998 ilmoittanut, ettei hovioikeuden 1.10.1998 tekemässä korjauspäätöksessä hänelle maksettavaksi määrättyä avustajanpalkkiota ollut vielääkään maksettu, vaikka päätöksestä on

kulunut jo kohta kaksi kuukautta ja vaikka maksatus normaalisti tapahtuu noin kolmessa viikossa.

Oikeuskanslerinviraston osastosihteerin puhelimitse saaman tiedon mukaan oikeusministeriön Hämeenlinnan maksukeskus on 30.11.1998 maksanut Oy Juridique Espoo nimisen yrityksen tilille hovioikeuden diaarinumeron H97/4 perusteella yhteensä 1 220 mk K.S:n, J.B:n ja M.S:n avustamisen osalta.

#### 4 LISÄSELVITYS

Olen Turun hovioikeudelle 30.11.1999 osoittamassani kirjeessä lausunut, että edellä kerrotusta hovioikeuden jäsenten sekä esittelijän selvityksestä ilmeni, että varatuomari A.S. oli keväällä 1998 palkkiota koskeneen asian viipymisen vuoksi ottanut puhelimitse yhteyttä myös hovioikeuden kansliapäällikkö Matti Kaitilaan.

Hämeenlinnan maksukeskuksesta saadun tiedon mukaan palkkio oli maksettu Oy Juridique Espoo Ab:n tilille vasta 30.11.1998. Hovioikeuden notaarilta saadun tiedon mukaan maksulomake palkkiosta oli laadittu 25.11.1998 ja lähetetty maksatukseen 25.11.1998. Syynä viipymiseen todennäköisesti oli se, että palkkioasiaa koskeneen päätöksen taltiosta puuttui merkintä maksulomakkeen laatimisesta.

Asian kaikenpuoliseksi selvittämiseksi olen kehottanut hovioikeutta vielä hankkimaan ja minulle toimittamaan kansliapäällikkö Kaitilalta selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin hän ryhtyi saattaakseen tiedon käsittelyn viipymisestä asianomaisille jaoston jäsenille sekä esittelijälle. Lisäksi tuli selvittää, minkä vuoksi palkkiota koskevan laskulomakkeen laatiminen ja lähettäminen maksukeskukseen oli viivästynyt.

##### 4.1. Kansliapäällikkö Matti Kaitilan selvitys

Kansliapäällikkö Matti Kaitila on 3.1.2000 päivätyssä selvityksessään todennut, että hänen huomauttaessaan esittelijälle hakemusasian H97/4 viipymisestä ei välttämättä tullut esille, ketkä osaston jäsenistä olivat ratkaisseet pääasian ja siten valikoituisivat hakemusasian käsitelijöiksi. Kaitila ei tarkemmin muistanut keskustelua, mutta todennäköisesti oli huomauttanut asiasta esittelijälle uskoen tämän kiirehtivän asian saattamista päätökseen. Kansliapäällikkö ei ole esittelijöihin nähden esimiesasemassa, ei

ainakaan lainkäyttötoiminnassa, jonka seuranta kuuluu osastolle. Sen sijaan oli selvää, että asiakkaiden kansliapäällikölle esittämät huomautukset oli ilmoitettava edelleen.

Edelleen selvityksessä on todettu, että laskulomakkeen laatiminen oli viivästynyt siitä syystä, että kyseinen esittelijä ei ollut huomannut kirjoitettua taltion takasivulle merkintää laskulomakkeen laatimisesta. Vastuu taltion takasivun merkintöjen oikeellisuudesta oli esittelijällä. Ilman mainittua merkintää notaarin ei tarvinnut huomata laskulomakkeen tarpeellisuutta. Asia oli paljastunut vasta kun asiakkaan taholta oli huomautettu suorituksen viipymisestä. Notaari oli todennut tällöin merkinnän puuttumisen ja tehnyt itse merkinnän taltion takasivulle.

Selvityksen ohteen Kaitila on liittänyt jäljenöksen edellä mainitusta merkinnästä sekä notaarin välittömästi laatimasta laskusta. Laskusta näkyi, että notaari oli kiirehtinyt suoritusta, joka oli ollut asiakkaan tilillä 30.11.1998.

#### 5 RATKAISU

##### 5.1. Hovioikeuden tuomion virheellisyys

Pääasiaa hovioikeudessa käsiteltäessä voimassa olleessa maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain 15 §:n 1 momentissa (1668/1992) samoin kuin nykyisin voimassa olevan pykälän vastaavassa kohdassa (105/1998) säädetään, että sanotun lain mukaan määrättyllä oikeudenkäyntiavustajalla, ei kuitenkaan yleisellä oikeusavustajalla, on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen palkkio työstään ja ajanhukasta sekä korvaus tarpeellisista kuluistaan. Palkkiota ja kuluja korvausta määrättäessä on niiden määrään vaikuttavana seikkana otettava huomioon erityisesti asian laatu ja vaatavuus, suoritettun työn laatu sekä se, onko ollut erityisiä syitä määrätä avustaja tuomioistuinpaiikkakunnan ulkopuolella.

Puheena olevassa tapauksessa hovioikeus oli jättänyt pääasiaa käsitellessään A.S:lle palkkion määräämättä. Tältä osin hovioikeuden tuomio oli virheellinen ja siitä ovat vastuussa sekä hovioikeuden asian käsittelyyn osallistuneet jäsenet, hovioikeudenneuvokset Ilkka Veso, Jorma Olli ja Peter Sandholm sekä asian esittelijänä toiminut viskaali Lars Granfors. Virheen seurauksena A.S. oli joutunut tekemään uuden hakemuksen palkkion saamiseksi.



### 5.2. Avustajan palkkiota koskeneen asian viipyminen

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin (969/1995) mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös merkitsee perusoikeusjärjestelmämme täydentämistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeisellä sovellutusalueella, ja se saa tulkinnallista tukea Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavan määräyksen tulkinnasta.

Asiassa on käynyt ilmi, että Turun hovioikeus oli edellä kerrotuin tavoin jättänyt epähuomiossa määräämättä A.S:lle palkkion avustajan tehtävästään hovioikeudessa. Tämän vuoksi A.S. oli tehnyt 12.1.1997 päivätyn hakemuksen hovioikeudelle palkkion maksamisesta.

Selvitysten mukaan A.S. oli hakemuksen tekemisen jälkeen ollut puhelin yhteydessä asian esittelijään sekä sittemmin vielä keväällä 1998 hovioikeuden kansliapäällikköön.

Hovioikeus oli kuitenkin tehnyt päätöksensä asiassa vasta 1.10.1998 eli yli vuoden ja kahdeksan kuukauden kuluttua hakemuksen saapumisesta, mitä aikaa ei voida pitää kohtuullisena. Mielestäni kansliapäällikön olisi A.S:n yhteydenoton jälkeen ollut suotavaa saattaa palkkioasian viipymisestä tieto myös pääasian ratkaisuiden hovioikeuden jaoston jäsenten tietoon. Viskaali Granforsin olisi puolestaan tullut huolehtia siitä, että hovioikeuden virheestä aiheutunut palkkiohakemus käsiteltiin välittömästi. Samoin Granforsin olisi tullut huolehtia siitä, että taltion takasivulle tehtiin merkintä laskulomakkeen laatimisesta.

### 5.3. Palkkion määrästä

Pääasiaa hovioikeudessa käsiteltäessä samoin kuin palkkiota koskeneen hakemusasian saapuessa hovioikeuteen voimassa olleen maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain 15 §:n 4 momentin mukaan oikeusministeriö antoi, neuvoteltuaan Suomen Asianajaliiton kanssa, tarkemmat määräykset laissa tarkoitetuista palkkioista ja korvauksista. Korkein oikeus oli oikeuskäytännössään katsonut, että tuomioistuimen oli määrätessään edellä mainitun lain nojal-

la avustajalle palkkiota ja kulujen korvausta käytettävä mainittua oikeusministeriön määräystä tulkinta-apunaan (KKO 1997/12). Pääasiaa käsiteltäessä oli ollut voimassa oikeusministeriön 19.12.1994 vahvistettu määräys (4329/33/94 OM), jota oli noudatettava 1.1.1995 lukien. Tuon määräyksen (2.2) mukaan normaalipalkkio muutoksenhaun tai vastauksen valmistelusta oli 750—1 100 markkaa (liukuma 600—1 300). Tehtäväkokonaisuuteen sisältyivät tyytymättömyyden ilmoittaminen, asian valmistelu muutoksenhakua tai vastausta varten, vastaajapuhevallan valvomiseen liittyvät toimet ja muutoksenhakukirjelmän tai vastauksen laatiminen. Liukuma-asteikkoä käytettiin sovellettaessa määräyksessä (1.2. ja 1.3.) mainittuja palkkioita korottavia ja alentavia perusteita. Määräyksen 1.4. kohdan mukaan jos oikeudenkäyntiavustajalla on samassa asiassa useita päämiehiä, toisesta ja sitä seuraavista päämiehistä palkkio on 50—70 %:ia normaalipalkkiosta kunkin päämiehen osalta. Kustakin päämiehestä tehdään oma lasku. Jos päämiesten välillä vallitsee välttämätön prosessinyhteys, katsotaan määräystä sovellettaessa, että oikeudenkäyntiavustaja oli avustanut vain yhtä päämiestä. Tämä määräys on kumottu 29.5.1998.

Nykyisin yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämisen edellytyksistä ja omavastuuosuudesta on säädetty asetuksessa yleisestä oikeusavusta ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä sekä asetuksessa yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin palkkioperusteista (358 ja 359/1998), jotka tulivat voimaan 1.6.1998.

Yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin palkkioperusteista annetun asetuksen 6 §:n mukaan valitusten ja vastausten laatimisesta muutoksenhakutuomioistuimeen maksettava palkkio määrätään ajankäytön perusteella. Tuntipalkkio on 500 markkaa kultakin alkavalta tunnilta.

Samana asetuksen 7 §:n mukaan jos avustajalla on samassa asiassa useita päämiehiä, toisesta päämiehestä ja sitä seuraavista päämiehistä palkkio on enintään 70 prosenttia normaalipalkkiosta kunkin päämiehen osalta. Jos päämiesten välillä vallitsee välttämätön prosessinyhteys, katsotaan avustajan avustaneen yhtä päämiestä. Siitä, milloin palkkio määrätään normaalipalkkiota suurempana tai alhaisempana säädetään asetuksen 8 ja 9 §:ssä.

Nämä uudet palkkiota koskevat säännökset olivat voimassa palkkiota A.S:lle hovioikeudessa

määrättäessä. Yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin palkkioperusteista annetun asetuksen 18 §:n 2 momentin mukaan asetusta sovelletaan palkkio- ja kulukorvauksiin, joista esitetään lasku tuomioistuimille tai oikeusapu-toimistolle asetuksen voimaan tuleminen jälkeen. Tämän vuoksi puheena olevaa palkkiota määrättäessä on tullut soveltaa oikeusministeriön edellä kerrottua 19.12.1994 vahvistettua määräystä.

Nyt puheena olevassa asiassa A.S. oli avustanut rikosasian kolmea asianomistajaa. Valituskirjelmässä hovioikeuteen oli vaadittu, että syytetty tuomitaan rangaistukseen siitä rikoksesta, mistä asianomistajat olivat hänelle rangaistusta vaatineet. Samoin oli vaadittu yhden asianomistajan puolesta korvausta kärsimyksen aiheuttamisesta. Hovioikeuden jätettyä pääasian käsittelyn yhteydessä virheellisesti palkkion määräämättä A.S. oli joutunut tekemään hakemuksen palkkion saamiseksi. Tässä hakemuksessa A.S. ei ollut vaatinut erikseen palkkiota hakemuksen tekemisestä. Tämä olisi mielestäni kuitenkin tullut ottaa huomioon palkkion määrää arvioitaessa. Palkkiota määrätessään hovioikeuden ei ole kuitenkaan katsottava toimineen virheellisesti. Viime kädessä palkkion määrääminen kuuluu tuomioistuimelle.

#### 5.4. Johtopäätökset

Edellä lausumaani viitaten katson, että asia ei anna puoleltani aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että huomautan rikosasian käsittelyyn osallistuneita hovioikeudenneuvoksia Ilkka Vesoa, Jorma Ollia ja Peter Sandholmia sekä asian esittelijänä toiminutta viskaali Lars Granforsia kohdassa 1. kerrotusta tuomion virheellisyydestä sekä Granforsia lisäksi kohdassa 2. kerrotusta hakemusasian käsittelyn viipymisestä ja taltion takasivulle tehtävän palkkion maksamista koskevan merkinnän puuttumisesta.

Samoin kiinnitän hovioikeuden jäsenten, hovioikeudenneuvoksien Veson, Ollin ja Sandholmin huomiota edellä 3. kohdassa kerrottuun käsitykseeni hovioikeuden virheen vuoksi tehdyn uuden hakemuksen vaikutuksesta palkkion määrää arvioitaessa.

Lisäksi saatan kansliapäällikkö Matti Kaitilan tietoon kohdassa 2. lausumani käsityksen siitä, että havaitut virheet on korjattava viipymättä ja asialliset kiirehtimispyynnöt toimitettava edelleen. Tätä edellyttää myös hyvä tuomioistuinhallinto.

## 9.7. Kyläkoulujen lakkauttaminen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös  
5.9.2000, dnro 40/51/98

### 1. ASIAN VIREILLETULO

Julkisuudessa esillä olleiden kyläkoulujen lakkauttamisia erityisesti Pohjois-Suomessa Lapin ja Oulun lääneissä koskevien tietojen johdosta olin ryhtynyt selvittämään, saattoivatko tästä aiheutuvat lasten pitkät koulumatkat johtaa perusoikeuksien vastaisiin tilanteisiin. Myös esteellisyyden arviointi saattoi nousta esille koulujen lakkauttamista koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa. Olin 16.12.1998 päivätyllä kirjeelläni pyytänyt opetusministeriötä hankkimaan nähtäväkseni jäljennökset niistä Utsjoen, Inarin, Pelkosenniemen, Pudasjärven ja Paltamon kuntien sekä Kajaanin kaupungin kunnallisten elinten päätöksistä ja pöytäkirjoista, joilla kouluja oli noissa kunnissa vuosina 1997 ja 1998 lakkautettu. Samalla tuli hankkia Lapin ja Oulun lääninhallitusten sekä opetushallituksen lausunnot ja pääpiirteiset selvitykset siitä, miten koulumatkat edellä mainituissa kuudessa kunnassa, Lapin ja Oulun läänien alueella yleensä sekä koko maassa oli järjestetty. Olin vielä pyytänyt opetusministeriötä arvioimaan tilannetta hallinnollisesti, oikeudellisesti ja lainsäädännön mahdollisten tarkistustarpeiden kannalta.

### 2. SAADUT SELVITYKSET JA LAUSUNNOT

Nähtäväkseni on toimitettu jäljennökset edellä mainittujen kuuden kunnan elinten päätöksistä ja pöytäkirjoista koulujen lakkauttamista koskevissa tapauksissa. Selvityksiin sisältyy vastavaa aineistoa muualtakin Suomesta. Lapin ja Oulun lääninhallitusten lisäksi myös Itä-, Länsi- ja Etelä-Suomen lääninhallitukset ovat antaneet asiassa selvitystä. Opetushallitus ja opetusministeriö ovat antaneet lausuntonsa.

Lääninhallitusten, opetushallituksen ja opetusministeriön antamat selvitykset ja lausunnot ovat seuraavat.

— Lapin lääninhallituksen sivistisosaston 9.2.1999 päivätyt selvitys, dnro 28 805 299 160

— Oulun lääninhallituksen sivistisosaston 12.2.1999 päivätyt selvitys, dnro 00 038 805 299 160

— Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston 8.2.1999 päivätty selvitys, dnro 21 280 099 160

— Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston 8.2.1999 päivätty selvitys, dnro 54 281 099 160

— Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston 1.2.1999 päivätty selvitys, dnro 392 805 299 160

— Opetushallituksen 16.2.1999 päivätty lausunto, dnro 1/477/1999

— Opetusministeriön 30.3.1999 päivätty lausunto, dnro 77/022/98.

### 3. SELVITYKSISTÄ JA LAUSUNNOISTA ILMENEVIÄ SEIKKOJA

Selvityksissä on katsottu, että oppilaiden koulumatkat maan eri osissa oli järjestetty lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Eräissä yksittäisissä tapauksissa Lapin läänin alueella oppilaiden koulumatkoihin käytettävät ajat olivat odotuksineen ylittäneet lainsäädännön mukaiset enimmäisajat. Näissä tapauksissa kunta oli tarjonnut oppilaille majoituspaikkaa oppilaskodissa, mutta oppilaiden huoltajat olivat valinneet koulukuljetuksen. Perusopetuslaki samoin kuin sitä edeltänyt peruskoululaki säätivät edelleenkin majoituksen järjestämisen yhdeksi lailliseksi keinoksi huolehtia pitkämatkaisimmista oppilaista. Oppivelvollisuusikäisten oppilaiden majoittaminen oli viime vuosina jatkuvasti vähentynyt. Oppilaiden huoltajat halusivat, että heidän lapsensa asuvat kotona eivätkä koulupaikkakunnalla oppilaskodissa tai muussa majoituspaikassa. Edellä mainittujen kuuden kunnan päätökset koulujen lakkauttamisesta ja koulukuljetusten järjestämisestä oli selvitysten mukaan tehty peruskoululain säännösten mukaisesti.

Oppilaiden koulumatkat olivat 1990-luvun aikana jossain määrin pidentyneet erityisesti Lapin ja Oulun sekä Itä-Suomen läänien alueilla. Tarkkoja valtakunnallisia lukuja koulumatkojen pituuksista ei ollut käytettävissä. Syynä koulumatkojen pidentymiseen olivat olleet koulujen lakkauttamiset ja yhdistämiset. Tämä oli puolestaan ollut seurausta oppilasmäärien pienentymisestä ja julkisen talouden ongelmista, joihin oli etsitty ratkaisukeinoja eri hallinnonalojen kustannusten leikkaamisella. Selvityksissä on arvioitu, että julkisen talouden säästöt olivat 1990-luvun lop-

pupuolella heikentäneet koulutuksen laatua ja saavutettavuutta. Säästöistä huolimatta Suomen koulujärjestelmä oli vielä katsottu yleisesti ottaen korkeatasoiseksi ja koulutuksen saavutettavuus hyväksi.

Eräiden yksittäisten kuntien osalta selvityksissä on arvioitu, että kehityssuunta oli niiden taloudellisten ongelmien takia huolestuttava. Uudella lainsäädännöllä on selkeytetty ja täsmennetty oppilaiden koulutuksellisia oikeuksia. Lisäksi siihen sisältyy laaja velvoite koulutuksen jatkuvaan arviointiin. Tarkoituksena on tuottaa sekä paikallisille että valtakunnallisille päätöksentekijöille ja viranomaisille tietoa siitä, miten koulutuksen tavoitteet käytännössä toteutuvat.

### 4. TOIMINNAN KOULULAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA

Vuoden 1998 loppuun saakka oli voimassa peruskoululaki (476/1983). Sen ja vuoden 1999 alusta voimaan tulleen perusopetuslain (628/1998) mukaan kunta on velvollinen järjestämään kunnassa asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutus, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

Peruskoululain 47 §:ssä ja perusopetuslain 32 §:ssä säädetään koulumatkojen pituudesta. Jos oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pidempi tai jos se oppilaan ikä tai muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu hänelle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi, on oppilaalla oikeus maksuttomaan kuljetukseen taikka kuljettamista tai saattamista varten myönnettävään riittävään avustukseen. Perusopetuslain 32 §:n 2 momentin mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas lukuvuoden alkaessa on täyttänyt 13 vuotta tai jos hän saa lain 17 §:n 2 momentissa mainittua erityisopetusta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia. Koulumatkojen enimmäisajoista säädettiin aikaisemmin lähes vastaavalla tavalla peruskoulusetuksen 64 §:ssä.

Peruskoululain 48 §:n ja perusopetuslain 33 §:n mukaan jos kuljetusta ei voida järjestää

edellä todetulla tavalla, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon.

## 5. OIKEUSKANSLERIN RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

### 5.1. Yleisiä näkökohtia

Kuntien oikeus itsehallintoon on suojattu perustuslainvoimaisesti. Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (aiemmin vastaava säännös oli hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa). Tämä merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perussäännökset tästä ovat kuntalaisissa (365/1995). Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Säännöksen lähtökohdana on edustuksellinen demokratia. Asukkaiden itsehallintoa toteuttavat heidän kunnallisvaaleissa valitsemansa edustajat, valtuutetut. Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Valtuutetut toimivat asioita valtuustossa käsiteltäessä luottamushenkilöasemassa ja ovat osaltaan edustamassa myös kunnan osansa asukkaiden olosuhteita.

Suomen perustuslakiin sisältyvät myös säännökset ihmisten perusoikeuksista. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 16 §:n nojalla jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen (aiemmin tämä säännös oli hallitusmuodon 13 §:ssä). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (vastaava säännös oli aiemmin hallitusmuodon 16 a §:ssä).

Perusoikeusvelvoitteet kohdistuvat julkiseen valtaan kokonaisuudessaan eli myös kuntiin. Lainsäätäjällä ja lakien asettamisissa puitteissa hallintoa hoitavilla viranomaisilla on harkinnanvaraa sen suhteen, kuinka asiat yksityiskohdissa järjestetään. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) todettiin perusteluissa (s. 64), ettei Suomen hallitusmuodon maksutonta perusopetusta koskeva 13 §:n säännös (969/1995) sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin. Näin ollen se ei myöskään velvoita

nykyisten opetuslaitosten ylläpitämiseen. Perusoikeussäännökset eivät turvaa tiettyjä yksittäisiä etuuksia, vaan perustuslain suojaa nauttii perusoikeussäännöksessä tarkoitettu oikeuden tai etuuden kokonaisuus taikka taso yleensä. Perustuslakivaliokunta (PeVM 25/1994 vp) kiinnitti maksuttoman perusopetuksen osalta huomiota siihen, että on tärkeää järjestää riittävät opetuspalvelut niin, etteivät varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään.

Vuoden 1998 loppuun saakka oli voimassa peruskoululaki (476/1983). Sen ja vuoden 1999 alusta voimaan tulleen perusopetuslain (628/1998) mukaan kunta on velvollinen järjestämään kunnassa asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Perusoikeusudistuksen perusteluissa (s. 64) todettiin, että peruskoululaissa turvattiin oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Sittemmin se järjestetään peruskoululain sijaan tulleen perusopetuslain mukaisesti. Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkimalla ne perusopetuslain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunnat päättävät lakien nojalla ja niiden asettamien rajojen puitteissa kouluverkkonsa rakenteesta eli koulujen määräästä ja niiden sijainnista samoin kuin uusien koulujen perustamisesta, koulujen yhdistämisestä ja niiden lakkauttamisesta.

Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutus, koulujen ja muiden opetuksen järjestämisspaikkojen sijainti sekä liikenne yhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.

Vaikka perusopetuslain 6 §:n säännös oppilaan koulupaikan määräytymisestä tukee lähikouluperiaatetta, se ei ole niin ehdoton, etteikö kunnanvaltuusto harkintavaltansa puitteissa voisi päättää koulun lakkauttamisesta, jos perusopetuslain säännöksiä mm. koulumatkojen pituuksista ei loukata. Perusopetuslain 32 §:n 2 momentin mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia, taikka 13 vuotta täyttäneellä tai erityisopetusta saavalla enintään kolme tuntia. Jollei kuljetusta voida näissä ajallisissa puitteissa järjestää, oppilaalla on perustusopetuslain 33 §:n mukaan oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon. Päätös koulun lakkauttamisesta ei luonnollisesti myöskään saa olla syrjivä eikä muutenkaan lainvastainen. Maksuttoman pe-

rusopetuksen perusoikeussäännöksen tulkin-  
taan ja soveltamiseen vaikuttaa myös kunnalli-  
sen itsehallinnon periaate.

## 5.2. Esteellisyydestä

Perusoikeusnäkökohtien ohella olen arvioi-  
nut koulujen lakkauttamista koskevissa tapauk-  
sissa myös menettelysäännöksiä, erityisesti esteettömyyttä kunnanvaltuuston päätöksenteos-  
sa. Kunnanvaltuuston jäsenen esteellisyyttä ar-  
vioidaan kuntalain 52 §:n 1 momentin nojalla. Se, koskeeko asia valtuutettua tai hänen lähisuku-  
kulaistaan henkilökohtaisesti, on ratkaistava  
kussakin tapauksessa erikseen. Yleensä on kat-  
sottu, että asialla tulisi olla välittömiä vaikutus-  
ia valtuutetun tai hänen lähisukulaisensa ase-  
maan, jotta esteellisyys syntyisi. Rajanveto on  
ongelmallista silloin, kun asia koskee laajaa hen-  
kilöryhmää tai on osa suurempaa kokonaisuut-  
ta. Konkreettisiin tapauksiin liittyviin esteelli-  
syyksyskysymyksiin saadaan ratkaisu saattamalla  
esteellisyyсарviointi muutoksenhakuteitse har-  
kittavaksi hallinnollisen lainkäytön järjestykses-  
sä.

Korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallinto-  
tuomioistuimena on eräissä ala-asteen koulujen  
lakkauttamista koskevissa ratkaisuisaan (KHO  
4.12.1996, T3804, 18.9.1997, T2273 ja 19.3.1998,  
T484) päätenyt siihen, ettei esteellisyyttä ollut  
syntynyt, vaikka asiasta päättäneellä kunnanval-  
tuutetulla saattoi olla henkilökohtaista etua rat-  
kaisusta. Näissä tapauksissa oli ollut kysymys  
yhtäältä linja-autoliikennöitsijästä, toisaalta  
kunnan opettajista sekä sellaisesta valtuutetusta,  
jonka kaksi lasta olivat käyneet puheena olevaa  
koulua.

Julkisuudessa on kerrottu tapauksesta, jossa  
taksiautoilija on ollut päätöksentekijänä koulun  
lakkauttamista koskevassa asiassa. Tältä osin  
esteellisyys on saatettu tutkittavaksi hallintolain-  
käyttöjärjestyksessä. Lapin lääninhallitus toteaa  
lausunnossaan, että sen alueella kahdessa kun-  
nassa autoilija on vastustanut koulun lakkautta-  
amista.

Kysymys on edellä kerrotuissa tapauksissa  
rajanvedosta edustukselliseen kunnalliseen de-  
mokratiaan kuuluvan valtuutetun vaikutusmah-  
dollisuuden ja henkilökohtaisen edun välillä.  
Huomioon ottaen korkeimman hallinto-oikeu-  
den päätöksistä ilmenevät tulkinnot tässä koh-  
den ei ole tullut esille sellaista, mihin oikeuskans-  
leri laillisuusvalvojana voisi toimivaltansa rajois-

sa puuttua. Esteellisyyksyskysymyksen ratkaisu voi  
olla tulkinnanvarainen siten, ettei asiaan liity vir-  
heellistä menettelyä.

## 5.3. Yksittäisistä tapauksista

Olen tehnyt kantelujen johdosta kyläkouluja  
koskevat laillisuusvalvontaratkaisut seuraavissa  
yksittäisissä tapauksissa.

1) Itä-Suomen lääni, Tuupovaaran kunnan  
Hoilolan koulu 30.8.1999 (dnro 719/1/99)

2) Oulun lääni, Kajaanin kaupungin Murto-  
mäen koulu 8.3.2000 (dnro 1254/1/98)

3) Lapin lääni, Pelkosenniemen kunnan Kai-  
ralan koulu 8.3.2000 (dnro 169/1/99)

4) Lapin lääni, Kittilän kunnan Tepaston kou-  
lu 8.3.2000 (dnro 311/1/99)

5) Oulun lääni, Pudasjärven kunnan Piste-  
en koulu ym. 8.3.2000 (dnro 315/1/99)

6) Oulun lääni, Paltamon kunnan Melalahden  
koulu 14.8.2000 (dnrot 225/1/99 ja 409/1/00).

Nämä kantelut on tehty, jotta kyläkoulujen  
lakkauttamiset saataisiin estetyksi. Niissä on lak-  
kautusasiaa valmistelleita ja käsitelleitä kunnan  
virkamiehiä ja toimielimiä vastaan esitetty mon-  
nolaisia seikkoja. Kanteluperusteena on ollut  
mm. se, oliko kyläkoulun säilyttämisestä koskeva  
valtuustoaloite tai kunnan asukkaiden tekemä  
vastaava aloite valmisteltu kunnan virkamiesten  
taholta asianmukaisesti ja riittävästi. Kantelu on  
perustettu myös siihen, olivatko kunnan asuk-  
kaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja  
vaikuttamismahdollisuudet ja kunnan velvolli-  
suus tiedottaa koulujen lakkauttamista koskevis-  
ta suunnitelmista toteutuneet kuntalaissa edelly-  
tetyllä tavalla. Kanteluissa on myös epäilty, ettei  
lakkautuspäätösten taloudellisista säästövaiku-  
tuksista ollut esitetty luotettavia ja totuudenmu-  
kaisia laskelmia sekä etteivät ennusteet koulun  
oppilasmäärästä pitäneet paikkaansa. Myös sillä  
perusteella on kanneltu, että lapsen koulumatka  
oli mitattu väärin ja se oli kuluvaan aikaan näh-  
den liian pitkä. Eräissä kanteluissa on epäilty,  
että esteelliset henkilöt olivat olleet kunnanval-  
tuustossa päättämässä koulun lakkauttamisesta.  
Sen ohella, että koulujen lakkauttamisista oli em.  
tapauksissa kanneltu oikeuskanslerille, niissä on  
valitettu samoilla perusteilla lääninoikeudelle.

Em. tapauksissa ei ollut ilmennyt itse koulun  
lakkauttamisessa sellaista lainvastaista tai muu-  
toin virheellistä menettelyä, mihin oikeuskansleri  
laillisuusvalvojana olisi voinut puuttua. Yhdessä  
ratkaisussa olen kiinnittänyt huomiota kunnan

sivistyslautakunnan pöytäkirjan merkintöjen riittämättömyyteen kyläkoulun lakkauttamiseen liittyvässä asiassa.

Muihin yleisselvityksen yhteydessä esille tulleisiin kyläkoulujen lakkauttamisia koskeviin menettelyihin minulla ei ole ollut asian laajuuden takia mahdollisuutta ottaa yksityiskohtaisesti kantaa eikä myöskään poiketa lääninhallitusten arvioinneista. Koulujen lakkauttamista koskevat kunnanvaltuustojen päätökset on säännönmukaisesti saatettu kunnallisvalitusteitse ratkaistaviksi hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä. Tällöin valitusaste on tutkinut muutoksenhakuperusteina esitetyt vaatimukset ja varmistanut ratkaisujen lainmukaisuuden ja menettelyn virheettömyyden kuntalain 90 §:ssä säädetyillä laillisuusperusteilla.

#### 5.4. Oikeuskanslerin johtopäätökset

Asiaa koskevien julkisuudessa olleiden tietojen ja saamieni selvitysten perusteella koulujen lakkauttamiset, ainakin Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuilla alueilla, näyttäisivät vaativan osakseen huomiota. Koulun lakkauttamisella ei aina saavuteta yhteiskuntaa hyödyttävää kokonaisuusvaikutusta, kun lasketaan mukaan kaikki seurannaisvaikutukset. Tämän vuoksi koulun säilyttämistä turvaavat vaihtoehdot tulisi pyrkiä tarkoin selvittämään taloudellisten ja muidenkin vaikutusten osalta. Kouluverkon harveneminen on ensisijassa yhteiskunnallinen, mutta samalla myös oikeudellinen epäkohta koulutuksen tasaarvoisen saatavuuden kannalta. Pitkät koulumatkat saattavat aiheuttaa niiden kohteena oleville oppilaille (erityisesti pienille lapsille) muihin verrattuna kohtuuttoman ylimääräisen rasitteen. Pitkä koulumatka ei voi olla vaikuttamatta oppimistuloksiin.

Koulumatkojen enimmäisajat on säädetty perusopetuslaissa. Kunnilla on niiden osoittamissa puitteissa harkintavalta kouluverkosta päättäessään. Kuitenkin kahden ja puolen sekä kolmen tunnin päivittäistä matkaa voidaan pitää koululaiselle varsin rasittavana. Mielestäni on arvioitava, toteutuuko tällöin perusoikeus opetukseen siten, että se sisältää aidon mahdollisuuden saada opetusta ja kehittää itseään, vai vievätkö päivittäiset 2–3 tunnin matkat koululaisen voimat niin, ettei oikeus opetukseen voi toteutua. Tällaisissa tapauksissa laki ei aseta estettä koulun lakkauttamiselle, mutta koulumatkojen piteneminen haitallisella tavalla on näkökohta, jolla mie-

lestäni on painoarvoa harkittaessa lakkauttamisen puolesta ja sitä vastaan olevia perusteita. Lakkautuspäätöksen taloudellisten vaikutusten tulisi tämän ajattelun mukaisesti olla sellaiset, että niillä turvataan kunnan mahdollisuudet huolehtia tehtäviinsä kuuluvista muista perusoikeuksiin pohjautuvista palveluista, esimerkiksi terveydenhuollosta tai asumisen omatoimisen järjestämisen tukemisesta (perustuslain 19 §). Perusoikeuksiin kytkeytymättömät taloudelliset perusteet, esimerkiksi yleisluontoiset säästöavoitteet, eivät tässä mielessä ole yhtä painavia. Em. kysymykset eivät nähdäkseni ole olleet riittävästi esillä perusopetuslakia säädettäessä.

Selvitysten mukaan koulumatkat ylittävät joissakin tapauksissa lakisääteiset enimmäisajat. Tällöin vanhemmat ovat valinneet koulukuljetuksen, eivätkä majoitus- ja täysihoidovaihtoehtoa. Vanhempien menettely on ymmärrettävää, koska ei ole tarkemmin määritelty, mitä perusopetuslain 33 §:n mukainen majoitus käytännössä kunnalta edellyttää. Pidän epäkohtana sitä, ettei majoitukseen kuuluvasta täysihoidosta ole annettu muita tarkempia säännöksiä kuin että se on maksutonta (oppilaille on sen sijaan em. pykälässä säädetty velvollisuus kohtuullisessa määrin suorittaa heille soveltuvia tehtäviä majoituspaikassaan).

Asianmukaista mielestäni olisi, että majoituksen ja täysihoidon vähimmäislaadusta säädettäisiin kuntia velvoittavasti. Niin ikään tulisi säätää majoituksesta ja täysihoidosta huolehtivasta henkilökunnasta. Tavoitteena tulisi olla, että majoitus on mahdollisimman kodinomaista. On tietysti selvää, että tästä huolimatta majoitus on kotia olennaisesti heikompi vaihtoehto. Puoltamani sääntely osoittaisi, mitkä olisivat taloudelliset vaikutukset, jos oppilaat valitsisivat majoituksen entisen koulunsa lakkauttamisen johdosta pidentyneen koulukuljetuksen sijaan.

Oikeuskansleri ei kuitenkaan voi puuttua siihen, miten kunnat perustuslakiin nojautuvan ja kuntalaissa järjestetyn itsehallintonsa mukaan lakien nojalla ja niiden asettamien rajojen puitteissa tapauskohtaisesti päättävät kouluverkon rakenteesta, kuten koulujen lakkauttamisista. Oikeuskansleri ei voi myöskään ottaa kantaa kunnalliseen itsehallintoon sisältyvään koulun lakkautuspäätöksen tarkoituksenmukaisuuteen enemmälti kuin olen edellä esittänyt.

Oikeuskanslerin tehtävänä on Suomen perustuslain (731/1999) 108 §:n 1 momentin nojalla valvoa, että viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtä-

vää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista mm. opetustoimen alalla.

Edellä lausutut näkökohdat huomioon ottaen edellytän viranomaisilta tehtävieni ja toimivaltuuksieni puitteissa, että

1) kunnat ottavat itsehallintonsa nojalla tahtuvassa kyläkoulujen lakkauttamista ja koulumatkojen järjestelyä koskevassa päätöksenteossaan huomioon lasten perusoikeudet, niin etteivät opetusjärjestelyt ylipitkien koulumatkojen johdosta loukkaa ihmisten yhdenvertaisuutta ja oikeutta opetuspalveluihin; ja

2) lääninhallituksen kuntalain 8 §:n nojalla, opetushallitus asiantuntijakeskusvirastona opetushallituksesta annetun lain 2 §:n nojalla ja opetusministeriö sille perustuslain 68 §:n 1 momentin nojalla kuuluvan velvoitteen mukaisesti pitävät silmällä ja arvioivat oppilaiden koulutuksellisten oikeuksien sekä opetustoimen peruspalvelujen toteutumista.

Jos oppilaiden oikeusturva ja perusoikeudet koulujen lakkauttamisten takia vaarantuvat, asiassa tulisi ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimenpiteisiin.

Lähetän tämän päätökseni opetusministeriölle, opetushallitukselle ja lääninhallituksille. Kehotan lääninhallituksia saattamaan sen myös kuntien tietoon.

## 9.8. Kansaneläkelaitos ja opintotuen takaisinperintä

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 4.7.2000, dnro 219/1/00

### 1 OPETUSMINISTERIÖN LAUSUNTO-PYYNTÖ JA OPISKELIJOIDEN KANTELUKIRJOITUKSET

Vuoden 1998 opintotukien takaisinperintää koskeva asia on tullut oikeuskanslerin tutkittavaksi ensinnäkin 23.2.2000 päivätyn opetusministeriön lausuntopyynnön johdosta. Siinä on pyydetty oikeuskanslerin lausuntoa siitä, onko opiskelijan omiin tuloihin perustuvaa opintotuen takaisinperintää koskeva opintotukilain 27 § 4 momentin säännös ristiriidassa perustuslain perusoikeussäännösten kanssa.

Oikeuskanslerinvirastoon on lisäksi 25.2.2000—2.6.2000 saapunut suoraan tai edus-

kunnan oikeusasiamiehen siirtämänä kaikkiaan 23 opintotukien takaisinperintää koskevaa kantelua. Kantelut liittyvät vuoden 1998 verotuksen valmistumisen jälkeen helmikuussa 2000 noin 22000:lle opiskelijalle lähetettyihin opintotukilain 17 ja 27 §:n mukaisiin päätösehdotuksiin, joissa on pyydetty maksamaan vuoden 1998 aikana opiskelijoiden liikaa nostamia opintotukia takaisin. Kanteluissa on yleisesti kysymys opintotukien takaisinperinnän lainmukaisuudesta, takaisinperittävän opintotuen määrästä, opintotukiviranomaisten antamien neuvojen riittävydestä ja kirjallisen tiedotusaineiston selkeydestä sekä muusta Kansaneläkelaitoksen menettelystä takaisinmaksupäätöksen saaneita opiskelijoita kohtaan.

Oikeuskanslerille osoittamissaan kirjoituksissa kantelijat ovat yksilöineet ja vaatineet tutkittaviksi muun muassa seuraavia opintotuen takaisinperintää koskevia kysymyksiä:

1) Useimmissa kantelukirjoituksissa on kysymys vuoden 1998 aikana nostetun ja keväällä 2000 takaisin perittäväksi määrätyn opintotuen markkamäärästä. Näissä tapauksissa opiskelijan vuonna 1998 saamien ansiotulojen kokonaismäärä oli ylittänyt täyteen opintotukeen oikeuttavien verotettavien tulojen markkamäärän. Opiskelijat ovat yleisesti ottaen tienneet, että verotettavien tulojen ylittäessä opintotukilaissa säädetyn vapaan tulo määrän opiskelijan nostama opintotukea peritään takaisin. Useissa tapauksissa opiskelija oli eri syistä jatkanut työnteokoaan vaikka hän oli tiennyt, että hänen ansiotulonsa tulivat ylittämään täyteen opintotukeen oikeuttavan verotettavien tulojen markkamäärän. Näissä tapauksissa opiskelija oli varautunut maksamaan liikaa saadun opintotuen takaisin lain mukaisine korkoineen. Useimmissa kantelukirjoituksissa kerrotuissa vuoden 1998 opintotuen takaisinperintätapauksissa opiskelija oli otaksunut, että takaisin perittävän opintotuen markkamäärä oli työssäolokuukausina todellisuudessa maksetun opintotuen markkamäärä lain mukaisine korkoineen.

2) Missään kantelussa ei ole asetettu liikaa maksetun opintotuen takaisinperintäoikeutta sinänsä kyseenalaiseksi. Useimmissa kanteluissa on kerrottu, että vuoden 1998 alusta voimaan tulleista uusista takaisinperintäsäännöksistä oli tiedotettu epäselvästi ja puutteellisesti. Kaikille opiskelijoille ei ollut annettu selkeää tietoa siitä, että uudet takaisinperintäsäännökset poikkesivat ratkaisevalla tavalla aikaisemmista säännöksistä kun takaisinperintä ei kohdistunut pelkäs-

tään joinakin kuukausina liikaa maksetun opintotuen markkamäärään, vaan opiskelijan koko vuoden opintotukea oli verrattu saman vuoden verotettavien tulojen kokonaismäärään. Useissa kantelukirjoituksissa on todettu, että myös joistakin Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoista tai yliopistojen opintotoimistoista oli opiskelijoille annettu sisällöltään virheellistä tai epätasällistä tietoa vuoden 1998 alun uusista opintotuen takaisinperintäsäännöksistä. Virheellisen tiedon varassa olivat toimineet erityisesti sellaiset opiskelijat, jotka olivat saaneet opintotukea ja maksaneet sitä takaisin jo vanhan opintotukijärjestelmän aikana.

Uusien takaisinperintäsäännösten voimaantuloaiheen puutteellinen ja epäselvä informaatio oli johtanut useiden tuhansien opiskelijoiden kohdalla opiskelijan talouden ja toimeentulon kannalta myöhemmin selvästi virheellisiksi ja epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneisiin ratkaisuihin.

3) Useissa kantelukirjoituksissa on arvosteltu sitä, että maksuaika oli keväällä 2000 tehdyissä opintotukien takaisinperintäpäätöksissä kohutuuttoman lyhyt. Takaisinperintäpäätös oli tullut opiskelijalle yllättäen yli vuosi opintotuen nostamisen jälkeen, eikä opiskelijoita ollut kunnolla informoitu mahdollisuudesta maksaa liikaa nostettu opintotuki takaisin ennen perintäpäätöstä, jolloin takaisin perittävä määrä olisi ollut pienempi eikä opiskelija olisi menettänyt tukikuukausiaan. Takaisinperintäpäätösehdotuksen mukainen maksuajankohta (yleensä helmi—maaliskuu) on opiskelijoiden taloudellisen tilanteen kannalta mahdollisimman huono. Selviytyäkseen liian suurista ansiotuloista aiheutuneesta opintotuen takaisinmaksusta useiden opiskelijoiden oli hakeuduttava uudestaan ansiotyöhön.

4) Useimmissa kanteluissa on kysymys koko vuoden 1998 opiskelien opintotuen takaisinperinnästä. Oman ryhmänsä kanteluista muodostavat ne opiskelijat, joiden opiskelu oli alkanut tai päättynyt vuoden 1998 aikana ja jotka olivat olleet ansiotyössä mainittuna vuonna ennen opiskelun aloittamista tai valmistumisensa jälkeen.

Kantelukirjoituksissa on ihmetelty sitä, miksi Kansaneläkelaitos oli postittanut kaikille opiskelijoille samantyyppisen liikaa maksetun opintotuen takaisinperintäpäätösehdotuksen. Päätösehdotuksen opintotuen takaisinperinnästä olivat saaneet sellaisetkin opiskelijat, jotka olivat saaneet opintotuen opiskeluajaltaan oikean suu-

ruisena ja joiden verotettavat tulot oli hankittu ennen opiskelun aloittamista tai sen jälkeen. Kansaneläkelaitoksen virheellisen päätösesityksen oikaiseminen oli edellyttänyt säännösten mukaisestitoimineen opiskelijan aktiivisuutta. Jos opiskelija ei voinut itse todistaa menettelynsä lainmukaisuutta tai hän ei ollut saanut tietoa päätösehdotuksesta ajoissa, Kansaneläkelaitoksen virheellisestä päätösehdotuksesta tuli voimaanpanokelpoinen päätös. Tällaisella menettelyllä oli vastuu virheiden oikaisemisesta jätetty säännösten mukaisesti toimineelle kansalaiselle. Kantelun tehneiden joukossa on myös opiskelijoita, joiden opiskelu oli alkanut syksyllä ja päättynyt seuraavan vuoden keväällä, jonka jälkeiset verotettavat tulot olivat muodostuneet Kansaneläkelaitoksen maksamista työttömyyspäivärahoista.

## 2 RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

Opintotukilain takaisinperintäsäännösten suhde perusoikeuksiin

Jokaisella on Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentin (aik. hallitusmuodon 15 a § 1 mom.) mukainen oikeus ihmisarvoisen elämän turvaamaan välttämättömään toimeentuloon. Tätä kaikille henkilökohtaisena oikeutena kuuluvaa perusoikeutta voidaan toteuttaa muun muassa lakiin perustuvan yleisen toimeentulojärjestelmän kautta. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa (aik. hallitusmuodon 15 a § 2 mom.) on jokaiselle taattu oikeus perustoimeentulon turvaan lainkohdassa erikseen luetelluissa elämäntilanteissa, joita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ja vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetyt. Perustuslaissa edellytetään, että perustoimeentulon sisällöstä ja tasosta sekä etuusjärjestelmän toimeenpanosta näissä elämäntilanteissa säädetään lailla.

Oppivelvollisuuden jälkeen päätoimisesti opiskelevien henkilöiden opintojen aikaista perustoimeentuloa turvaavat ja tukevat toimeentulo- ja opintososiaaliset etuusjärjestelmät eivät kuulu perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisiin perustoimeentuloturvajärjestelmiin. Taustalla on perusoikeuskomitean mietintöön (KM1992:3) kirjattu näkemys, jonka mukaan opiskelun aikaista toimeentuloa ei voida täysin



rinnastaa toimeentuloon perustuslain 19 §:n 2 momentissa luetelluissa sosiaalisissa riskitilanteissa. Tämä johtuu perusoikeuskomitean mukaan siitä, että koulutus on yksilön kannalta myös sijoitus tulevaisuuteen. Opiskelun aikaiseen toimeentuloon olisi komitean mukaan voitava luoda joustavampia malleja. Sellaisia olivat muun muassa vanhaan opintotukilakiin perustunut opintolainajärjestelmä ja sitä täydentänyt vähävaraisia opiskelijoita koskenut opintorahajärjestelmä ja sen korvannut nykyisen opintotukilain mukainen yleinen opintorahajärjestelmä.

Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännösten uudistamisessa lakiin lisättiin sivistyksellisiä perusoikeuksia koskeva 13 § (969/1995). Lainkohdan 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaista myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Sivistyksellisiä perusoikeuksia koskeva säännös, niinkuin muutkin hallitusmuodon perusoikeussäännökset, siirrettiin sellaisinaan 1.3.2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (16 §).

Hallitusmuodon perusoikeusuudistusesityksestä (HE 309/1993 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa eduskunnan sivistysvaliokunta (SiVL 3/1994 vp) tähdensi, että hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin säännös oikeudesta saada opetusta varattomuuden sitä estämättä antoi pohjan opintotukijärjestelmän kehittämiseksi. Sivistysvaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että toimeentulon turva hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa riskitilanteissa oli vahvempi kuin hallitusmuodon 13 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa opiskelutilanteissa. Valiokunta katsoi, että opiskelijoiden toimeentuloturvajärjestelmää tuli kehittää vastaamaan muuta perusturvaa.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaista opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä on laajakantoisempi ja yleisempi oikeus kuin lainkohdan 1 momentissa kaikille taattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Sen vuoksi perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaista oikeutta muun opetuksen yhtäläiseen saatavuuteen ei ole turvattu suoraan perustuslain nojalla kaikille taattuna subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lainkohta asettaa valtion ja kunnan hallintoveranomaisiin sekä myös lainsäätäjään kohdistu-

van yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä lainkohdassa tarkoitettua opetuksen saamista. Lainsäädännöllä on turvattava, että myös vähävaraisilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. Myös perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tämä perustuslain säännös asettaa yleisen vaatimuksen kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta säädöstasosta. Näin ollen myös maksuttoman perusopetuksen jälkeisiä yleissivistäviä sekä ammatillisia ja yliopistollisia opintoja harjoittavien henkilöiden perustoimeentuloa turvaavaa ja tukevaa opintotukijärjestelmää koskevat perussäännökset on annettava lain eikä asetuksen tasolla.

Oppivelvollisuuden jälkeisiä päätoimisia opintoja harjoittavien kansalaisten opintotukietuuksista on säädetty 1 päivänä toukokuuta 1994 voimaan tullessa opintotukilaissa (65/1994) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Opetusministeriön lausuntopyynnön ja oikeuskanslerin tutkittaviksi tulleiden kanteluasioiden yhteydessä ei ole ilmennyt sellaista, että takaisin perittävän opintotuen määrän tai takaisinperinnässä noudatetun menettelyn osalta olisi vedottu tai viitattu sellaisiin opintotukilakia alemman asteisiin asetuksen säännöksiin, jotka oikeudellisesti tai tosiasiallisesti rajoittaisivat opiskelijoiden oikeutta perustuslaissa tarkoitettuun taloudelliseen etuun tai jotka asettaisivat jonkin opiskelijaryhmän muihin nähden erilaiseen asemaan. Tulovalvontamenettelyssä takaisin perittävään määrään tehtävä korotus on säädetty asetuksella seitsemäksi prosentiksi, mutta laissa (opintotukilain 27 § 5 mom.) on annettu valtuus säätää korottamisesta asetuksella. Opetusministeriön lausuntopyynnössä ja useissa kanteluissa esiin nostettu perusoikeustarkastelu koskee näin ollen perustuslain perusoikeussäännösten ja opintotukilain välistä suhdetta.

Oikean säädöstason lisäksi perustuslaissa turvattujen yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien toteutumisessa on erityisesti kysymys opiskelijoiden opintotukea ja opintososiaalisia etuuksia koskevan lainsäädännön sisällöstä. Perusoikeussäännökseen kirjattu lakivaraus suhteellistuttaa jo sinänsä perusoikeutta ja antaa lainsäätäjälle tiettyä harkintavaltaa. Viittaus lailla säätämiseen ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan perusoikeuden ydinsisältöön. Kansalaisten perustoimeentuloverasäännösten aineellista tasoa koskevien säännösten ohella myös lain toimeenpanoa, ku-

ten esimerkiksi opintotuen takaisinperintää, koskevien säännösten on oltava sellaisia, että lain käytännön soveltamistilanteissa eivät jotkin erityisryhmät tai yksittäiset etuuden hakijat jää laissa säädetyn perustoimeentuloturvan ulkopuolelle.

Opintotukilain mukaista opintotukea niin kuin muitakin lakisääteisiä sosiaaliavustuksia voidaan myöntää vain laissa säädetty etuuden myöntämisedellytykset täyttävälle hakijoille. Toisaalta sosiaaliavustusjärjestelmissä on tuen saajalle asetettu velvollisuus seurata tuen maksamista ja ilmoittaa tuen määrään tai saamisen edellytyksiin vaikuttavista olosuhteiden muutoksista. Tätä tuensaajan omaa seuranta- ja ilmoitusvelvollisuutta täydentää lakiin perustuva tuen myöntäjän tarkastusvelvollisuus ja liikaa maksetun tuen takaisinperintä.

Opintotukilain 2 luvun mukaiset opintotuki-etuudet myönnetään kaikille laissa säädetyn suuruisina. Opintotuen tuensaajakohtaisen takaisinperinnän oikeudellisena perusteena on se, että päätoimisen opiskelijan tarkasteluvuonna saamat ansiotulot tai muut verotettavat tulot ovat ylittäneet opintotukilain 17 §:n 1 momentin mukaisesti laskettavan vapaan tulon määrän. Opintotukilainsäädännön tarkoituksena on turvata kaikille oppilaitoksiin hyväksytyille opiskelijoille asuinpaikasta ja opiskelijan varallisuusoloista riippumatta laissa säädetyn tason mukaiset taloudelliset vähimmäismahdollisuudet asianomaisen oppilaitoksen opiskeluohjelman mukaiseen päätoimiseen opiskeluun ilman huomattavaa samanaikaista ansiotyötä.

Yhteisistä varoista lain mukaisesti maksettava opintotuki on opiskelijoiden perustoimeentuloa turvaava taloudellinen etuus, jota voidaan täysimääräisesti maksaa vain taloudellisesti tuen tarpeessa oleville opiskelijoille eli opiskelijoille, joilla ei ole huomattavia muita tulolähteitä. Myös muut samantyyppiset lakisääteiset sosiaaliavustusmuodot ovat usein tulosidonnaisia eli oikeus lain mukaiseen etuuteen tai etuuden markkamäärä riippuu hakijan muista tuloista tai varallisuudesta. Opintotuen takaisinperintää koskevien säännöksiä taustalla on päätoimisten opiskelijoiden perustoimeentuloturva turvaava opintotukilainsäädännön perustarkoitus.

Opintotuen takaisinperintä voi koskea vain sellaisia opiskelijoita, joilla on asianomaisena vuonna ollut laissa säädetyn määrän ylittänyt määrä verotettavia tuloja. Takaisinperinnältä voi välttyä menettämällä pääsäännöksi tarkoitettulla opintotukilain 7 b §:n 2 momentissa (920/

1997) säädetyllä tavalla niin, että ansiotyössä oleva tai muita verotettavia tuloja saanut tai saava opiskelija maksaa vuoden aikana nostamia opintorahoja takaisin saman vuoden kuluessa. Opiskelija voi näin omilla toimillaan myötävaikuttaa siihen, että hän ei joudu taloudellisesti ankarina pidettävien ja samalla opiskelijan opintotukiaikaa vähentävien takaisinperintätoimien kohteeksi.

Edellä olevaan viitaten katson, että päätoimisen opiskelijan saamien laissa säädetty enimmäisrajat ylittäneiden ansiotulojen vuoksi aiheuttomasti maksettujen opintotukien takaisinperintää koskeva opintotukilain 27 §:n takaisinperintäsäännös ei menettelyllisenä säännöksenä loukkaa opiskelijoiden perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua yhtäläistä mahdollisuutta saada opetusta ja koulutusta varattomuuden sen estämättä.

Eräissä kanteluissa on viitattu siihen, että erääntyneet sosiaaliturvaetuudet nauttivat perustuslain omaisuudensuojaa ja että takaisinperintä kohdistuisi samaa suojaa nauttiviin palkkatoiloihin. Tältä osin totean, että sosiaaliturvaetuuksien osalta suoja tarkoittaa sitä, että lain mukaisesti erääntyneitä sosiaaliturvaetuuksia ei voida lailla taannehtivasti peruuttaa, mutta laissa voidaan säätää sen mukaisesti myönnettyjen etuuksien palauttamisedellytyksistä suorituksen osoittautuessa perusteettomaksi. Opintotukilain 27 §:n mukainen takaisinperintä voi enintään vastata laissa säädetyllä tavalla perusteetta saatua opintotukea, joten palkkatulon suoja koskevalla näkökohdalla ei ole asian arvioimisen kannalta merkitystä.

Menettelyn ohella on opiskelijoiden opintotuen takaisinperintäsäännösten perusoikeusarvioinnissa kiinnitettävä huomiota takaisinperinnän ja siihen lain mukaan liitettyjen muiden seuraamusten kokonaisvaikutuksiin opiskelijan taloudellisen aseman kannalta. Opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisessa jälkikäteisessä takaisinperintämenettelyssä perittävä määrä on opintotukilain 17 §:ssä tarkoitettua vapaan tulon ylittävä rahamäärä kuitenkin siten lievennettyinä, että ensimmäisestä 6 000 markasta peritään takaisin vain puolet, mutta 6 000 markkaa ylittävä osa kokonaan. Kysymyksessä on takaisinperinnän erityissäännös, joka tulee sovellettavaksi pykälän 1 momentin yleissäännöksen sijasta. Asiallisesti takaisinperintäsäännös tarkoittaa sitä, että opiskelijan jo nostama opintotuki on opintotukilain 27 §:n mukaisessa takaisinperinnässä, edellä mainitun lievennyksen jälkeen, sa-

taprosenttisesti tulosidonnainen. Takaisin voidaan kuitenkin periä enintään opiskelijan asianomaisena vuonna nostaman opintotuen kokonaismäärä.

Lukuisissa kantelukirjoituksissa ja myös kantelujen johdosta hankituissa selvityksissä on todettu, että opintotukilain 27 §:n 4 momentin takaisinperintäsäännös on taloudellisilta seuraamuksiltaan ankara. Sen soveltaminen merkitsee käytännössä sitä, että opiskelijan ansiotyöstä ei ole ollut lainkohdassa säädetyn ensimmäistä 6 000 markkaa koskevan lievennyksen jälkeen minkäänlaista taloudellista hyötyä, koska koko kyseisenä vuonna vapaan tulon ylittänyt rahamäärä peritään takaisin.

Opintotukilain 27 §:n mukaiseen takaisinperintään liittyy opintotukilain 7 b §:n 1 momentin (49/1997) mukainen opintotukikuukausien menetyksen sekä opintotukilain 27 §:n 5 momentin ja opintotukiasetuksen 26 a §:n (971/1997) mukainen seitsemän prosentin korko. Takaisinmaksu on suoritettava, jollei opiskelijalle myönnetä takaisinmaksuun lykkäystä, yhdessä erässä kahden kuukauden kuluessa eräpäivästä. Esillä olevissa tapauksissa maksuaika on ajoittunut helmi—maaliskuulle, mikä on lukuvuoden loppuun ajoittuvana opiskelijoiden taloudenpidon kannalta epäedullinen ajankohta.

Tukikuukausien käyttämistä ja palauttamista koskeva säännös lisättiin opintotukilain 7 b §:ksi 1.3.1997 voimaan tulleella lailla. Säännöstä perusteltiin selkeydellä (HE 161/1996vp). Se on tarpeen erityisesti korkeakouluopintojen kohdalla, joita varten on vahvistettu erityinen enimmäisaika. Lainmuutosta koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa ei tarkemmin käsitellä niitä tilanteita, joissa opiskelijan käyttämä tukikuukausi voidaan palauttaa.

Opintotukikuukausien käyttämistä ja palauttamista koskevaa kysymystä on syytä tarkastella koko opintotukijärjestelmän perustarkoituksen valossa. Kuten edellä on todettu, opintotukilainsäädännön tarkoituksena on turvata oppivelvollisuuden jälkeisiä opintoja harjoittavien kansalaisten taloudellisia mahdollisuuksia päätoimiseen opiskeluun ilman tarvetta huomattavaan samanaikaiseen ansiotyöhön. Tarkoitus on, että opiskeluohjelman mukaisesti päätoimisesti opiskeleva voisi saada opintonsa päätökseen opintotukilain 7 §:ssä säädetyn opintotukeen oikeuttavan ajan kuluessa. Opintotuen takaisinperintätilanteessa opiskelija joutuu maksamaan opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisesti lasketun vapaan tulon ylittävää määrää vastaavan opin-

totuen rahamäärän jälkikäteen takaisin. Opiskelija on tältä osin opiskellut ilman opintotukilain mukaista taloudellista etuutta. On pidettävä käsitteellisesti epäjohdonmukaisena, että opintotukeaan lain 27 §:n mukaisesti takaisin maksanut opiskelija kuitenkin samalla menettää opintotukikuukausiaan. Tällaisilla opiskelijoilla ei ole mahdollisuuksia saada opintotukilain mukaisia opintotukietuuksia kaiken kaikkiaan yhtä pitkältä ajalta kuin lain pääsäännöksi tarkoitettulla tavalla menettelevillä opiskelijoilla. Takaisinperintämenettelyssä opintotukeaan huomattavia määriä palauttaville opiskelijoille ei perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattu yhtäläinen mahdollisuus opetukseen näin ollen toteudu samalla tavoin kuin muilla opiskelijoilla.

Kun on ilmeistä, että opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisia takaisinperintöjä esiintyy myös jatkossa, katson aiheelliseksi kiinnittää opintotukilain valmistelusta vastuussa olevan opetusministeriön huomiota siihen, että opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisesti määräytyvän takaisin perittävän rahamäärän jatakaisinperintään lain 7 b §:ssä kytketyn opintotukikuukausien menettämisen yhteisvaikutukset ovat takaisin perinnän kohteeksi joutuvien opiskelijoiden taloudelliseen asemaan huomattavan kielteiset muihin opiskelijoihin nähden. Kantelukirjoituksista ilmenevien käytännön esimerkitapausten valossa opintotukilain mukainen opintotuen takaisinperintä ja siihen lain mukaan liittyvät muut seuraamukset kohtelevat takaisinperinnän kohteeksi joutuvia opiskelijoita varsin ankarasti. Sen vuoksi esitän opetusministeriön harkittavaksi, voitaisiinko opintotukilain 7 b §:ään kirjattua opintotuen tukiajan käyttämistä koskevaa sääntöä kehittää siten, että myös takaisinperinnän kohteeksi joutuville opiskelijoille voidaan taata oikeus opintotukeen opintotukilain 7 §:n mukaisesti enimmäisajaksi.

Opintotuen takaisinperinnän tulosidonnaisuuden jyrkkyyttä koskeva arviointi on pitkälti lainsäätäjälle kuuluva poliittisen harkinnan asia. Eduskunta päättää myös lain säätämisyjärjestyksestä. Perustuslain mukaan mahdollinen tulkintakysymys lain soveltamisratkaisun ja perustuslain ristiriidasta kuuluu tuomioistuimen, mutta ei oikeuskanslerin toimivaltaan.

Yleisesti voidaan todeta, että taloudellinen ero opintotukilain 7 b §:n 2 momentin mukaisen ansaintavuonna tapahtuvan takaisinmaksun ja lain 27 §:n 4 momentin mukaisen verotietoseurantaan liittyvän jälkikäteen takaisinperinnän välillä on dramaattinen (ao.kuukausien opintotuki

verr. koko vuoden työansioita vastaava rahamäärä). Jokaisen huomattavia ansiotuloja tai muita verotettavia tuloja saavan opiskelijan omassa intressissä tietenkin on huolehtia siitä, että hän ei joudu opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisten takaisinperintätoimien kohteeksi, ja laissa on siihen mahdollisuudet.

Opintotukilain 27 §:n 4 momentissa olevaa kiinteää 6 000 markan rajamäärää on tarpeen kuitenkin jossain vaiheessa korottaa. Kantelukirjoituksesta on ilmennyt, että kaikki päätoimisesti opiskelevat eivät ole ansiotyössä käynnin tarpeen osalta samanlaisessa asemassa, vaan ansiotyössä käymiselle voidaan usein esittää suoraan opintoihin liittyviä syitä. Opintoja tukevaan ansiotyöhön päässeillä opiskelijoilla ei myöskään aina ole mahdollisuuksia vapaasti säädellä ansiotyön kestoa, vaan heidän on usein sitouduttava saamaansa työhön pidemmäksi ajaksi. Sen vuoksi esitän samalla opetusministeriön harkittavaksi, tulisiko opintotukilain 27 §:n 4 momentissa säädettyä 6 000 markan rajamäärää tässä yhteydessä korottaa.

Eräissä kanteluissa on tiedusteltu mahdollisuutta kääntyä asiassa Euroopan Unionin (EU) jonkin toimielimen puoleen. Nähdäkseni tässä asiassa EU:lla ei ole toimivaltaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen puoleen kääntyminen edellyttää kotimaisen muutoksenhakutien käymistä loppuun ja ihmisoikeustuomioistuin harkitsee omasta puolestaan asian ottamisesta käsiteltäväkseen.

Kansaneläkelaitoksen menettely opintotukien takaisinperinnän toteutuksessa

Tiedotus ja neuvonta takaisinperintämenettelyn muutoksista

Opiskelijat olivat saaneet tietoa vuoden 1998 alusta voimaan tulleista opintotukijärjestelmän muutoksista suullisesti Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoista ja oppilaitoksensa opintotukitoimistoista. Lisäksi asiakirjoista ilmenee, että Kansaneläkelaitos oli lukuisissa tiedotustilaisuuksissa ja lehdistötiedotteissa jakanut tietoa uudesta opintotukijärjestelmästä. Kaikille opintotuen saajille marraskuussa 1997 lähetetyssä ”Opiskelijan omien tulojen vaikutus opintotukeen” -tiedotteessa todetaan, että 6 000 markan puolitus säännön ylittävä osa peritään takaisin kokonaisuudessaan, kuitenkin enintään niin paljon kuin opintorahaa ja asumislisää on maksettu

yhteensä. Lisäksi tiedotteessa mainitaan seitsemän prosentin korotuksesta. Nämä tiedot ovat myös myöhemmissä esitteissä esimerkillä täydennettyinä.

On silti käytännössä mahdollista, kuten Kansaneläkelaitoskin myöntää, että vapaan tulon muodostumista tai opintotuen uusia takaisinperintäsääntöjä tiedustellut opiskelija on saattanut saada jostain Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistosta epätasällista tai virheellistäkin tietoa. Toisaalta on yhtä mahdollista, että vastaanottaja on käsittänyt saamansa tiedon väärin. Monissa kantelukirjoituksissa esimerkiksi kerrotaan, että ilmaisu ”liikaa maksettu tuki peritään takaisin” tarkoittaa nimenomaan kuukausikohtaisten opintotukien määrää.

Kansaneläkelaitoksen tiedottamisen asianmukaisuutta voidaan tässä yhteydessä arvioida lähinnä opiskelijoille ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstölle laaditun kirjallisen tiedotus- ja koulutusaineiston perusteella. Kanteluasioiden kannalta on olennaista arvioida sitä, kuinka hyvin ja selkeästi kirjallisesta aineistosta ilmenee, että opintotuen takaisinperintäjärjestelmä on muutunut ja se millä tavoin se poikkeaa aikaisemmasta järjestelmästä.

Asiakirjoissa oleva ja myös Kansaneläkelaitoksen Internet-sivuilla julkaistu Kela-info 1/1.1.1998 koskee opintotuen tarveharkintasäännösten muutoksia. Tiedotteessa todetaan selkeästi, että tarkastelujaksona on nykyään koko kalenterivuosi. Samoin vuositulorajan -käsite on selostettu havainnollisesti. Seuraavalla sivulla on lueteltu ne kolme opiskelijan käytettävissä olevaa keinoa, jolla hän voi vaikuttaa vuositulorajansa suuruuteen ja estää opintotuen liikamaksun. Tiedotteen kolmannella sivulla on oman osikon alla selostettu verotuksen toimittamisen jälkeen toimitettavaa tulovalvontaa. Jaksossa on esimerkillä havainnollistettuna selostettu tulovalvonnan yhteydessä takaisin perittävän määrän määräytymistä kuten olen edellä selostanut.

Kuten Kansaneläkelaitokselle ja opetusministeriölle 7.4.2000 lähettämässäni selvityspyyntökirjeissä jo totesin, olennaisinta opiskelijoiden opintotukien takaisinmaksun ja takaisinperinnän kannalta on, että opiskelijat voivat oikeaan aikaan tehdä taloudellisesti järkeviä ratkaisuja heidän omaa opintotukeaan koskevissa asioissa. Opintotukilain 7 b § sisältää selkeän säännöksen, jonka mukaisesti menettelemällä opiskelija voi tarkistaa vuositulorajansa ja välttää lain 27 §:n 4 momentin mukaisen taloudellisesti ankaran takaisinperinnän. Ellei opiskelija menettele opinto-

tukilain 7 b §:n mukaisesti sen vuoden aikana, jonka tuesta on kyse, ei opiskelija voi hoitaa asiaansa enää palauttamalla asianomaisten kuukausien opintotukia. Liikaa nostettuja opintotukia koskevasta asiasta tulee vuodenvaihteen jälkeen opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukainen takaisinperintäasia siihen liittyvine opintotukikuukausien menettämisineen. Vuositulorajan tarkistamista sekä opintotuen peruuttamista ja vapaaehtoista palauttamista koskeva opintotukilain 7 b § on pääsäännöksi tarkoitettu ja opiskelijalle taloudellisesti järkevän menettelyn mahdollistava säännös. Taloudellisesti ja muilta seuraamuksiltaan ankara opintotukilain 27 §:n 4 momentin takaisinperintäsäännös on lainmuutoksen perustelujenkin mukaan tarkoitettu poikkeukseksi. Sillä, kumman säännöksen perusteella opiskelijan liikaa nostaman opintotuen takaisinmaksu tapahtuu, on hänelle taloudellisesti ratkaiseva merkitys ja opiskelijan on toimittava tukivuoden loppuun mennessä. Sen vuoksi kaikista opintotukietuuksia koskevasta kirjallisesta aineistosta tulisi selkeästi ilmetä, mitkä ovat näiden kahden takaisinmaksutavan erot ja että oikeana pidettävälle menettelylle on laissa säädetty ehdoton määräaika.

Asiakirjoissa niin ikään oleva Kansaneläkelaitoksen laajempi 32-sivuinen opas 'Opintotuki 98—99' on opintotuen vuositulorajan tarkistamisen sekä tuen peruuttamisen ja takaisinmaksun (lain 7 b §) ja toisaalta takaisinperinnän (lain 27 § 4 mom.) osalta edellä mainittua aihekohtaista tiedotetta epätasaisempi. Minimivaatimukseksi olisi asetettava, että tämäntyyppiset sosiaalietuuksia koskevat kirjalliset oppaat on laadittu niin, että valtaosa etuuden hakijoista oppaan 1—3 kertaa huolellisesti lukemalla voi saada selkeän ja yksiselitteisen kuvan asianomaisen etuuden sisällöstä ja siitä, mitä häneltä etuuden saamiseksi vaaditaan. Jatkuva omien tulojen tuloseuranta on olennainen osa nykyistä opintotukijärjestelmää ja sitä onkin kirjallisessa aineistossa korostettu. Kansaneläkelaitoksen pidemmän oppaan keskiaukeamalla on lyhyesti kuvailtu toisaalta opintotukilain 7 b §:n mukainen ajantasainen tuloseurantamenettely ja toisaalta lain 27 §:n mukainen jälkikäteinen tulovalvontamenettely. Opintotukilain 27 §:n mukaisessa takaisinperinnässä perittävän määrän laskutapa ('vuositulorajan ylitystä vastaava määrä') on oppaan keskiaukeamalla ja sivulla 17 kerrottu oikein, mutta opintotukilain 7 b §:n mukaisen etuuden nostovuonna tapahtuvan opintotukien peruuttamisen ja takaisinmaksun ja toisaalta lain

27 §:n mukaisen jälkikäteisen takaisinperinnän huomattavat erot eivät tästäkään tiedotteesta huolellisellekaan opiskelijalle selkeästi ilmene.

Tässä yhteydessä on merkille pantavaa, että myös opintotukiasioiden käytännön toimeenpanosta vastaava ja opiskelijoiden opintoneuvontatyöhön perehtynyt Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus on omassa lausunnossaan todennut, että opiskelijoiden on ollut varsin vaikea erottaa toisistaan tukikuukausien lukumäärään sidoksissa olevan vuositulorajan määrätymisperustetta ja tukikuukausien lukumääriä sekä toisaalta vuositulorajan ylittymisen perusteella tehtävän vuotuisen tuen takaisinperinnän markkamääriä. Opintotukikeskuksen lausunnon mukaan "entiset tuloseurantäsäännökset ohjaavat ajattelua siten, että rahana maksetun kuukausituen markkamäärät ja tulojen perusteella määräytyvät takaisinperinnän markkamäärät koetaan yhteismitallisiksi".

Opiskelijoiden kantelukirjoituksista ja käytystä julkisesta keskustelusta on todettavissa, että opintotukikeskuksen havainto on oikea ja siinä kuvattu väärinkäsitys on ollut varsin yleinen. Väärinkäsitys on koskenut uuden opintotukijärjestelmän aivan keskeisimpiä perusasioita. Jälkikäteen arvioituna voidaan todeta, että vuoden 1998 alusta voimaan tulleista opintotukijärjestelmän muutoksista olisi tullut tiedottaa huomattavasti laajemmin ja laatia yksinomaan lainmuutoksia koskevaa tiedotusaineistoa, mistä olisi nykyistä selkeämmin ilmennyt miltä osin opintotukijärjestelmä ja opintotukien takaisinperintäjärjestelmä on muuttunut. Kun muutos tulovalvonnan osalta on ollut tuntuva, olisi varsinkin toisenlaiseen järjestelmään tottuneita opiskelijoita silmällä pitäen ollut mielestäni aiheellista kiinnittää varottavassa mielessä erityistä huomiota siihen, mitä taloudellisia seuraamuksia aikaisempaan verrattuna on, jos opiskelija ei jatkuvasti seuraa tulojensa vaikutusta opintotukeen ja reagoi ajoissa.

Kuten edellä on todettu, opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukainen takaisinperintämenettely on siihen lain mukaan liittyvine muine vaikutuksineen (opintotukikuukausien menetys, 7 % korko) taloudellisesti niin ankara, että kenenkään opiskelijan ei ole taloudellisesti järkevää laiminlyödä vuosittaista tuloseurantaansa ja merkittävien tulojen muutosten ilmoittamista ajoissa. Se, että lainmuutosten voimaantulovuonna 1998 kuitenkin yli 22 000:een opiskelijaan on kohdistunut heidän taloudellisen asemansa kannalta huomattavan epäedullinen takaisinperintäme-

nettely, jonka he olisivat voineet — opintonsa aloittaneita tai päättäneitä 1998 mahdollisesti lukuunottamatta — oikeanlaisella menettelyllä välttää, viittaa vahvasti siihen, että lainmuutoksia koskenut Kansaneläkelaitoksen ja muiden tahojen tiedotusaineisto ei ole tavoittanut kohde-ryhmäänsä taikka epätasaisesti tai liian yleisluontoisesti laaditut tiedotteet ja oppaat ovat aiheuttaneet väärinkäsityksiä. Takaisinperintätapausten määräksi uudistusta valmisteltaessa arvioitu noin 5 000 vastaa valmistuneiden ja opintonsa tarkastusvuotena päättäneiden määrää; yli 17 000 muuta tapausta olivat ennakoimaton yllätykset.

Kirjalliset tiedotteet ja oppaat voidaan vastaisuutta ajatellen korjata ja täydentää. Opintotukiudistusta koskevissa oppaissa ja tiedotteissa todetut parannustarpeet ovat yksi esimerkki oikea-aikaisen ja riittävän seikkaperäisen ja selkeän tiedottamisen tärkeydestä kansalaisten sosiaalisia etuuksia koskevan lainsäädännön toimeenpanossa. Asianmukainen tiedottaminen, suullinen tietojen antaminen mukaan lukien, on olennainen osa perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa. Tehokasta tiedottamista tähdensi myös eduskunnan sivistysvaliokunta käsitellessään nyt esillä olleita opintotukilain muutoksia (SiVM 12/1997). Oikeanlaisella menettelyllä vältettävissä olleet takaisinperinnät ovat saattaneet monen opiskelijan taloudellisesti tukalaan asemaan. Takaisinperintätapausten määrään nouseminen opintotukiudistuksen yhteydessä arvioidusta yli nelinkertaiseksi on aiheuttanut sinänsä tarpeetonta ja vältettävissä ollutta huomattavaa lisätyötä myös opintotukilain täytäntöönpanosta huolehtiville viranomaisille.

Vuoden aikana opintonsa aloittaneille tai päättäneille lähetetyt päätösehdotukset

Opintojen aloittamisvuonna ennen opintojen aloittamista ja opintojen päättymisvuonna tutkinnon tai opintojen päättymisen jälkeen saatujen verotettavien tulojen huomiotta jättämistä koskeva opintotukilain 17 §:n 2 momentin säännös on periaatteellisesti ja sanonnaltaan selvä. Tällaisilla tuloilla ei ole vaikutusta asianomaisen vuoden opintotuen suuruuteen. Yleinen hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n 2 momenttiin kirjattu periaate on, että etuuden hakijan on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Saman periaatteen mukaisesti opiskelijan on opintotukilain 17 §:n 2 momentin viimeisen

virkkeen nojalla esitettävä selvitys siitä, että asianomaisen verotettavat tulot on saatu ennen opintojen aloittamista tai sen jälkeen. Tämä onkin luonnollista, koska vain opiskelija ja tulonsaaja itse voi esittää kattavan selvityksen asianomaisena vuonna saamistaan tuloista ja varsinkin niiden kohdentumisesta.

Opintotukilain 17 §:n 2 momentissa lähdetään siitä, että opiskelijalle varataan tilaisuus esittää tulojen kohdentumisajasta asianmukainen selvitys. Muutoinkin hallintomenettelyssä edellytetään, että asia on ennen ratkaisua selvitetty. Opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukainen opintotuen takaisinperinnän päätösehdotusmenettely on selvä poikkeus tästä pääsäännöstä.

Takaisinperinnän päätösehdotusmenettelyssä verrataan opiskelijan verotuksessa vahvistettuja vuosituloja opiskelijan saman vuoden vapaan tulon markkamäärään. Tällaisessa Kansaneläkelaitoksen ja veroviranomaisten tietojärjestelmien tietoja hyödyntävässä automaattisessa menettelyssä voidaan päätösehdotusmenettelyä pitää asianmukaisena. Takaisinperinnän käynnistäminen suoraan päätösehdotuksella johtaa opintojen aloitusvuoden ja päättämivuoden osalta kuitenkin siihen, että viranomaistoimien kohteeksi joutuu myös sellaisia opiskelijoita, jotka ovat huolehtineet opintotukilain mukaisesta tulovalvonnastaan ja menelleet kaikin tavoin lain mukaisesti. Verotettavien tulojen kohdentumisan selvittämiselvelollisuus tällaisillakin opiskelijoilla on, mutta asiaa ei tulisi käynnistää kaikille vapaan tulon ylittäneitä verotettavia tuloja saaneille opiskelijoille "automaattisesti" lähetettävällä päätösehdotuksella, joka muuttuu lainvoimaiseksi päätökseksi, jollei siihen määräajassa reagoida.

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen lausunnossa on todettu, että osa vastavalmistuneiden opiskelijoiden päätösehdotuksista ei osoitteen muutoksen takia tai muusta syystä saavuta vastaanottajaa ajoissa ja päätösehdotukset ovat saavuttaneet lainvoiman. Tällöin on turvaututtava opintotukilain 31 §:n mukaiseen lainvoimaisen päätöksen poistomenettelyyn, mikä aiheuttaa tarpeetonta vaivaa sekä etuuden saajalle että opintotukiviranomaisille. Sen vuoksi olisi hallintomenettelyn kannalta pidettävä parempana, että opintojen aloitusvuoden ja päättämivuoden tulovalvontaa ja mahdollista opintotuen takaisinperintää koskeva asia käynnistettäisiin edunsaajalle lähetettävällä selvityspyyntökirjeellä. Tältä osin kysymys ei olisi mistään takaisinperintämenettelyn uudesta lisävaiheesta vaan pi-

kemminkin päätösehdotustekstin kehittämisestä selvityspyyntökirjeen suuntaan.

### 3 TOIMENPITEENI

1. Päätökseni 3.1-kohtaan ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön (1697/1992) 15 §:ään viitaten esitän, että opetusministeriö selvittää, millä tavoin opintotukilain 27 §:n 4 momentin mukaisen taloudellisesti ankaran opintotuen takaisinperinnän ja takaisinperintään liittyvän opintotukikuukausien menettämisen kielteisiä yhteisvaikutuksia voitaisiin lieventää siten, että opintotuen takaisinperinnän kohteeksi joutuvia opiskelijoita ei opintotukietuuksissa perusteetta saatettaisi epäyhtenäiseen asemaan muihin opiskelijoihin nähden.

2. Toiseksi kiinnitän opintotukilain täytäntönnäpänosta ja opintotukietuuksien maksamisesta ja takaisinperinnästä vastaavan Kansaneläkelaitoksen huomiota päätökseni kohdissa 3.2.1 ja 3.2.2 todettuihin opintotukiudistuksen tiedottamisen sekä opintotukivuoden aikana opintonsa aloittaneiden tai päättäneiden opiskelijoiden tulovalvonnan menettelyn parantamistarpeisiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset päätöksestäni opetusministeriölle sekä Kansaneläkelaitokselle.

## 9.9. Mielenlilatutkimukseen perustuvan pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kirje  
29.8.2000, dnro 15/21/99

### 1 ASIAN VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastolle osoitetun Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ylijohtajan Eila Uotilan 15.11.1999 päivätyn kirjeen mukaan oikeusturvakeskuksessa on tullut esiin kirjeen oheen liitetystä muistiosta ilmenevän tapauksen kohdalla tulkintakysymys oikeusturvakeskuksen toimivallasta ja mielenterveyslain 17 §:n soveltamisen perusteista.

Asiassa on kysymyksenalaista se, mitä Terveydenhuollon oikeusturvakeskus voi toimivaltansa ylittämättä päättää mielenterveyslain no-

jalla muistiossa käsitellyssä tapauksessa, kun lain 17 § ja koko 3 luku näyttäisi koskevan vain rikoksesta syytetyn mielentilan tutkimista ja hoitoa tahdosta riippumatta. Esillä olevassa tapauksessa vankeusrangaistukseen täyttä ymmärrystä vailla olevana tuomittu henkilö oli rangaistuksensa kärsittyään päässyt vankilasta vapaaksi mielisairaalan kautta. Vankimielisairaalaan hän oli ollut ensin tahdostaan riippumattomassa hoidossa ja sen jälkeen vapautumisensa saakka vapaaehtoisessa hoidossa.

Ylijohtaja Uotilan mukaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa on, kahteen korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen (KHO 5.10.1999/nro 2673 ja 11.11.1993/nro 4463) viitaten, tuotu esiin kanta, että oikeusturvakeskuksen oikeuspsykiatristen asioiden lautakunnan tulisi puheena olevassa tapauksessa menetellä mielenterveyslain 17 §:n 2 momentin mukaisesti ja, joko vahvistaa hoidon lopettamista koskeva päätös tai, jos edellytykset olisivat olemassa, määrätä asianomainen henkilö tahdosta riippumattomaan hoitoon. Hoidon lopettamista koskevaa päätöstä puheena olevassa tapauksessa ei ole alistettu Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle.

Säännösten soveltamisesta esillä olevassa tapauksessa ylijohtaja Uotila on esittänyt tulkintavaihtoehdon, jonka mukaan oikeusturvakeskuksen päätös katsottaisiin rauenneeksi viimeistään silloin, kun asianomainen oli rangaistuksensa kärsinyt, ja että tätä tulisi sen jälkeen käsitellä mielenterveyslain 8 §:n mukaisesti.

### 2 KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSET

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen kirjeessä on viitattu kahteen korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen.

#### 2.1. KHO:n päätös 11.11.1993 nro 4463

Päätöksessä on ollut kysymys psykiatrisen sairaalahoidon jatkamista koskeneeseen alistukseen annetusta ratkaisusta. Muutoksenhakijana asiassa oli ollut Niuvanniemen sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri. Todettuaan, ettei mainitulla ylilääkärillä ollut oikeutta hakea lääninoikeuden päätökseen muutosta eikä myöskään vaatia Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen päätöksen purkamista, korkein hallinto-

oikeus oli jättänyt valituksen ja purkuhakemuksen tutkimatta.

Korkein hallinto-oikeus oli kuitenkin ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin huomioon ottaen tutkinut asian. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan syytteessä ollut henkilö oli jätetty vuonna 1987 tappoon ynnä muuhun syyllistyttyään mielentilansa vuoksi rangaistukseen tuomitsematta ja häntä oli hoidettu mielisairaslain (187/1952) ja sittemmin 1.1.1991 lukien mielenterveyslain (1116/1990) nojalla sanotun lain 3 luvussa tarkoitettuna potilaana.

Päätöksessä todetun mukaan silloinen sosiaali- ja terveyshallitus oli 6.5.1992 antamallaan päätöksellä mielenterveyslain 17 §:n 3 momentin nojalla jatkanut asianomaisen hoitoa hänen tahdostaan riippumatta. Niuvanniemen sairaalan ylilääkärin 7.12.1992 tekemää päätöstä ei ollut tehty mielenterveyslain 17 §:n 2 momentissa säädettyssä kuuden kuukauden määräajassa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että mielenterveyslain 3 ja 4 luvussa tarkoitettuna potilaan hoidon jatkaminen ja lopettaminen on aina ratkaistava Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen päätöksellä, edellä mainitun määräajan noudattamatta jättämisestä ei voida katsoa seuraavan, että asianomaisen hoidosta olisi tämän jälkeen päätettävä mielenterveyslain 2 luvun mukaisessa järjestyksessä. Kysymyksessä olevan asian ratkaiseminen ei siten ole kuulunut lääninoikeuden, vaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen toimivaltaan. Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen päätös perustuu niin ollen ilmeisesti vääriin lain soveltamiseen. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus, ottaen huomioon ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan säännökset, oli purkanut Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen 20.1.1993 antaman päätöksen, jolla oikeusturvakeskus oli jättänyt vahvistamatta ylilääkärin 7.12.1992 tekemän päätöksen hoidon jatkamisesta, ja palauttanut asian Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen käsiteltäväksi.

## 2.2. KHO:n päätös 5.10.1999 nro 2673

Toinen korkeimman hallinto-oikeuden päätös, johon Terveydenhuollon oikeusturvakeskus on viitannut, on annettu hoitoon määrätyn ja hänen uskotun miehensä valitukseen Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen 28.1.1999 psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevassa asiassa tekemästä päätöksestä.

Päätöksestä ilmenee, että käräjäoikeus oli määrännyt taposta ja laittomasta uhkauksesta syytetyn mielentilatutkimukseen. Niuvanniemen sairaalassa suoritettuun mielentilatutkimukseen perustuen Terveydenhuollon oikeusturvakeskus oli 28.1.1999 antanut lausuntonsa katsoen syytetyn olleen syytteenalaiset teot tehdessään ymmärrystä vailla. Samana päivänä tekemällään päätöksellä oikeusturvakeskus oli määrännyt mielenterveyslain 8 ja 17 §:n 1 momentin nojalla asianomaisen otettavaksi psykiatriseen sairaalahoitoon tahdostaan riippumatta. Oikeusturvakeskus oli mielenterveyslain 17 a §:n nojalla päättänyt hoidon aloitettavaksi valtion mielisairaalassa, mutta hoitoa ei ollut aloitettu, koska syytetty oli ollut vankilassa. Sittemmin käräjäoikeus oli tuominnut syytetyn täyttä ymmärrystä vailla olevana taposta ja laittomasta uhkauksesta vankeusrangaistukseen ja hänet oli passitettu vankilaan. Päätös oli saanut lainvoiman.

Yllämainitusta hoitoonmääräämisestä hoitoon määrätyn ja hänen uskotun miehensä tekemässä valituksessa oli vaadittu sanotun päätöksen kumoamista. Valituksen mukaan käräjäoikeuden lainvoiman saanut tuomio, jolla syytteenalaiset teot oli luettu syytetyn syyksi siten, että tämä oli ollut teot tehdessään täyttä ymmärrystä vailla, oli tehnyt oikeusturvakeskukseen päätöksen tarpeettomaksi ja perusteettomaksi.

Korkein hallinto-oikeus ei ollut muuttanut oikeusturvakeskukseen päätöksen lopputulosta. Päätöksen perustelujen mukaan tuomittu käytöksestä asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan, tämä oli silloin, kun oikeusturvakeskus oli tehnyt päätöksensä hänen määräämisestään tahdostaan riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon, ollut mielenterveyslain 8 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla mielisairas. Niin ikään oli riittävä selvitys siitä, että hän tuolloin mielisairautensa vuoksi oli ollut mainitun lainkohdan tarkoittamalla tavalla hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen mielisairauttaan, vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään ja turvallisuuttaan ja myös vakavasti vaarantaisi muiden henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta.

Edelleen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan, kun asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan valituksenalaisen päätöksen tekoaikana oli ollut edellytykset asianomaisen määräämiseen tahdostaan riippumattomaan sairaalahoitoon ja mielentilatutkimus oli toimitettu, oikeusturvakeskukseen oli ollut määrättävä rikoksesta syytetty mielenter-



veyslain 8 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin nojalla tahdostaan riippumattomaan sairaalahoitoon.

Päätöksessä todetun mukaan seikka, että yleinen tuomioistuimien sitemmin oli rikosasiassa antamassaan tuomiossa lukenut syytetyn syyksi syyteenalaiset teot täyttä ymmärrystä vailla tehtynä ja tuominnut hänet rangaistukseen ja, paitsi muuta, passittanut hänet vankilaan rangaistustaan suorittamaan, ei ole vaikuttanut eikä ole voinutkaan vaikuttaa valituksenalaiseen oikeusturvakeskuksen päätökseen ja psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisen edellytysten täyttymiseen silloin, kun päätös on tehty.

### 3 OIKEUSTURVAKESKUKSEN KIRJEESÄ KÄSITELTY TAPAUS

Oikeuskanslerinvirastolle Terveysdenhuollon oikeusturvakeskuksen kirjeen ohella toimitetusta muistiosta ilmenee, että puheena olevassa tapauksessa Helsingin kärjäoikeus oli 14.5.1997 määrännyt syytetyn mielentilatutkimukseen. Terveysdenhuollon oikeusturvakeskuksen oikeuspsykiatristen asioiden lautakunta oli 25.9.1997 antanut Helsingin kärjäoikeudelle lausunnon syytetyn mielentilasta katsoen tämän olleen syyteenalaiset teot tehdessään ymmärrystä vailla. - Samassa istunnossa lautakunta oli lisäksi määrännyt syytetyn psykiatriseen sairaalahoitoon tahdostaan riippumatta. Muistion liitteenä olevasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä 11.9.1998 nro 1827 ilmenee, että syytetty oli valittanut psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevasta päätöksestä, mutta päätös oli pysynyt lopputulokseltaan muuttomattomana.

Kärjäoikeus oli 3.12.1997 katsonut syytetyn olleen teot tehdessään täyttä ymmärrystä vailla ja oli tuominnut tämän vankeusrangaistukseen. Helsingin hovioikeus oli 25.5.1998 päättänyt samaan lopputulokseen. Korkein oikeus oli, tuomitun haettua muutosta päätökseen, pyytänyt Terveysdenhuollon oikeusturvakeskukselta uuden lausunnon tuomitun mielentilasta. Oikeusturvakeskus oli 11.2.1999 antamassaan lausunnossa pysynyt kannassaan ja määrännyt asianomaisen tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon Niuvanniemen sairaalaan mielenterveyslain 17 §:n mukaisesti. Lausunto oli perustunut vankimielisairaalan ylilääkärin 3.2.1999 antamaan lausuntoon. Kun valitus kor-

keimpaan oikeuteen oli sitemmin peruttu, hovioikeuden päätös oli jäänyt pysyväksi.

Edelleen muistiosta ilmenee, että Helsingin kärjäoikeuden päätöksen jälkeen 23.1.1998 vankimielisairaalaan oli tuomitun kohdalla tehty hoitoonmääräämispäätös (M III). Tahdonvastainen hoito oli purettu 3.3.1998, jonka jälkeen hoito oli jatkunut vapaaehtoisena hoitona. Asianomainen oli uloskirjoitettu vankimielisairaalaan 13.8.1998 ja siirretty Helsingin keskusvankilaan. Helsingin keskusvankilassa 23.11.1998 tehdyn psykologin testauksen mukaan tuomittu ei ollut enää avoimen psykoottinen, mutta psykoosi saattoi laueta uudelleen.

Muistion mukaan asianomainen oli 7.1.1999 alkaen ollut tutkittavana vankimielisairaalaan ja tutkimukseen perustuvan 3.2.1999 annetun lausunnon mukaan tämä oli tahdosta riippumattoman psykiatriseen sairaalahoidon tarpeessa. M III-lausunto (tavallisena potilaana) oli 4.2.1999 tehty vankimielisairaalaan ja uusi M III (tavallisena potilaana) oli tehty 3.5.1999, jonka päätöksen Turun ja Porin läänioikeus oli 27.5.1999 vahvistanut. Tahdosta riippumaton hoito (tavallisena potilaana) oli päättynyt 3.8.1999 jatkuen vapaaehtoisena hoitona. Tuomittu oli rangaistuksensa kärsittyään vapautunut 7.10.1999 vankimielisairaalan kautta.

### 4 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö on 14.2.2000 päivätyllä kirjeellään dnro 84/05/1999 antanut ministeriöltä pyydetyn oheisesta jäljennöksestä ilmenevän lausunnon Terveysdenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivallasta esillä olevassa asiassa. Ministeriö on lausunnossaan, jonka ovat allekirjoittaneet kansliapäällikkö Markku Lehto ja hallitusneuvos Marja-Liisa Partanen, todennut muun ohella seuraavaa.

#### 4.1. Säännöksistä

Mielenterveyslain (1116/1990) 8 §:ssä säädetään psykiatriseen, tahdosta riippumattomaan sairaalahoitoon määräämisen edellytyksistä. Mielenterveyslain 17 § koskee tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa mielentilatutkimuksen jälkeen. Mainitun 17 §:n 1 momentin (1086/1992) mukaan, jos edellytykset rikoksesta syytetyn määräämiseen hoitoon hänen tahdostaan riippu-

matta ovat olemassa, kun mielentilatutkimus on toimitettu, Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen on määrättävä asianomainen hoitoon hänen tahdostaan riippumatta.

Samankaltaisen 2 momentin (1504/1994) mukaan hoitoon määrättyä saadaan Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen päätöksen nojalla pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Ennen tämän ajan päättymistä potilaasta on annettava tarkkailulausunto sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon jatkaminen tai lopettaminen on ratkaistava 11 §:ssä tarkoitettua lääkärin kirjallisella päätöksellä ennen kuin hoitoa on kestänyt kuusi kuukautta. Hoidon jatkamista koskeva päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä ja heti alistettava lääninoikeuden vahvistettavaksi, jolloin lääninoikeuden on tutkittava, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon lopettamista koskeva päätös on niin ikään annettava potilaalle tiedoksi viipymättä ja heti alistettava Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen vahvistettavaksi. Oikeusturvakeskuksen on joko vahvistettava hoidon lopettamista koskeva päätös tai, jos edellytykset hoitoon määräämiselle potilaan tahdosta riippumatta ovat olemassa, määrättävä potilas hoitoon. Samankaltaisen 3 momentin mukaan hoidon jatkamista koskevan päätöksen nojalla potilasta saadaan pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Jos ennen tämän ajan päättymistä näyttää ilmeiseltä, että hoidon jatkaminen on edelleen välttämätöntä, on meneteltävä siten kuin 2 momentissa säädetään. Pykälän 4 momentin mukaan, jos hoitoon määrättyä hoidettaessa käy ilmi, että edellytyksiä hoitoon määräämiselle tahdosta riippumatta ei ole, on meneteltävä siten kuin 2 momentissa säädetään.

Lausunnossa on edelleen todettu, että Terveystieteiden oikeusturvakeskuksesta annetun asetuksen (1121/1992) 3 §:n mukaan oikeusturvakeskuksessa on oikeuspsykiatristen asioiden lautakunta. Asetuksen 12 §:n 1 momentin (432/1997) mukaan mainitussa lautakunnassa käsitellään ja ratkaistaan asiat, jotka koskevat rikoksesta syytetyn mielentilaa, rikoksesta syytetyn tai mielentilansa vuoksi rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön määräämistä psykiatriseen sairaalahoitoon tai hoidettavaksi erityishuoltolaitoksessa sekä tällaisen hoidon lopettamista koskevia asioita.

Muun kuin rikoksesta syytetyn tai rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön hoitoon määrääminen hänen tahdostaan riippumatta tapahtuu mielenterveyslain 9 §:n mukaisesti. Pykälän mukaan henkilö voidaan ottaa enintään kolme päivää aikaisemmin tehdyn, hänen tutkimukseensa perustuvan kirjallisen lääkärinlausunnon, tarkkailulähetteen, perusteella tarkkailuun sairaalaan, jos lain 8 §:ssä säädetty hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti ovat olemassa. Viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen tarkkailusta vastaavan lääkärin on lain 10 §:n mukaan annettava tarkkailuun otetusta kirjallinen tarkkailulausunto.

Edelleen lausunnossa on viitattu mielenterveyslain 11 §:ään, jonka mukaan päätöksen tarkkailuun otettua määräämisestä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta tekee sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava lääkäri tai, jos hän on esteellinen tai estynyt, muu tehtävään määrätty ensisijaisesti psykiatristen erikoislääkäri. Päätös on tehtävä kirjallisesti viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä. Täysi-ikäistä potilasta koskevaa päätöstä ei alisteta lääninoikeuden vahvistettavaksi.

Mielenterveyslain 11 §:ssä tarkoitettua päätöksen nojalla hoitoon määrättyä saadaan lain 12 §:n 1 momentin mukaan pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kolme kuukautta. Jos ennen tämän ajan päättymistä näyttää ilmeiseltä, että hoidon jatkaminen on välttämätöntä sen jälkeenkin, mutta siitä ei päästä potilaan kanssa yhteisymmärrykseen, potilaasta on annettava uusi tarkkailulausunto sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon jatkaminen tai lopettaminen on ratkaistava mielenterveyslain 11 §:ssä tarkoitettua lääkärin kirjallisella päätöksellä ennen kuin hoitoa on kestänyt kolme kuukautta. Päätös, jolla hoitoa jatketaan, on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä ja heti alistettava lääninoikeuden vahvistettavaksi. Lääkärin päätökseen saa mielenterveyslain 24 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla lääninoikeuteen.

Lausunnon mukaan hoidon jatkamista koskevan päätöksen nojalla potilasta saadaan mielenterveyslain 12 §:n 2 momentin mukaan pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Yhtäjaksoisesti henkilöä voidaan pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta yhteensä yhdeksän kuukautta. Tämän jälkeen on lain 9 ja 10 §:ssä säädettyin tavoin selvitet-

tävä uudelleen, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta olemassa.

#### 4.2. Tapauksen ongelmatikka ja Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivalta

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnoissaan todennut, että ylijohtaja Eila Uotilan oikeuskanslerinvirastolle toimittamasta muistiosta ilmenevä asiakokonaisuus on varsin vaikeaselkoinen ja monisäikeinen eikä se hahmotu helposti.

Ministeriön käsityksen mukaan asiassa on otettava huomioon ja toisaalta myös nähtävä erillään rikosprosessi, oikeuspsykiatrisen tutkimus- ja hoitoprosessi sekä psykiatrisen hoito vankeusrangaistuksen aikana sekä lisäksi Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen asema mielenterveyslain 17 §:n nojalla, ottaen huomioon psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisen edellytysten täyttyminen päätöstä tehtäessä. Tähän tulkintaan viittaavat myös asiakirjoihin sisältyvät kaksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua.

Ministeriön mukaan asian tekee muun ohella vaikeaselkoiseksi se, että tapahtuma- ja toimenpidesarjassa, huolimatta mielenterveyslain 17 §:n nojalla tehdystä oikeusturvakeskuksen päätöksestä määrätä asianomainen tahdosta riippumatta annettavaan hoitoon, asianomainen on ollut tahdosta riippumattomassa hoidossa tavallisena potilaana, vapaaehtoisessa hoidossa ja vankilassa, eikä näin ollen Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen päätöstä oltu pantu täytäntöön. Korkein hallinto-oikeus ei ollut kuitenkaan valituksen johdosta muuttanut oikeusturvakeskuksen päätöstä ja myöhemmin oikeusturvakeskus oli mielenterveyslain 17 §:n nojalla määrännyt asianomaisen edelleen psykiatriseen sairaalahoitoon Niuvanniemen sairaalaan tahdosta riippumatta. Oikeusturvakeskuksen päätöstä ei edelleenkaan ollut pantu täytäntöön eikä päätöstä hoidon lopettamisesta ollut myöskään alistettu oikeusturvakeskukselle.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan asia, josta on tehty Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen mielenterveyslain 17 §:n mukainen hoitoonmääräämispäätös, tulisi myös lain sanamuodon mukaan hoidon lopettamisen osalta käsitellä oikeusturvakeskuksessa.

Edellä olevan johdosta, ja ottaen huomioon mielenterveyslain säännökset, erityisesti sen 17 § ja lain esityöt sekä korkeimman hallinto-oikeu-

den ratkaisut, sosiaali- ja terveysministeriö on katsonut, että asia kuuluu Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivaltaan. Erikseen tulisi kuitenkin harkita, olisiko jatkossa tarpeen selkiyttää kysymyksessä olevaa asiakokonaisuutta mahdollisesti muun ohella tarkistamalla sitä koskevaa säännöstä. Ministeriön mukaan joiltain osin asian selvittäminen on esillä Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen ja oikeusministeriön vankeinhoito-osaston välillä.

#### 5 OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on 9.8.2000 päivätyllä, ylijohtaja Pekka Nurmen ja lainsäädäntöneuvos Paula Puoskarin allekirjoittamalla kirjeellä dnro 158/75/2000 antanut oikeusministeriöltä asiassa pyydetyn oheisesta jäljennöksestä ilmenevän lausunnon. Lausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa.

##### 5.1. Tapahtumien kulusta ja sovellettavista säännöksistä

Lausunnossa on kerrattu Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen kirjeessä käsitellyn tapahtumien kulku ja todettu, että tämän ja vastaavien aikaisempien tapausten yhteydessä on mielenterveyslain 8 §:n ja 17 §:n lisäksi otettava huomioon se, mitä sairaan vangin hoitamisesta ja siirtämisestä hoidettavaksi vankilan ulkopuolelle on säädetty.

Lausunnon mukaan nyt käsiteltävässä tapauksessa on katsottava, että vankia on voitu asianmukaisesti hoitaa vankeinhoitolaitoksessa. Hän on saanut psykiatrista sairaalahoitoa välittömästi vankilaan saavuttuaan 1.10.1997—13.8.1998 ja uudelleen 7.1.1999—7.10.1999. Vankimielisairaalan ylilääkäri on pitkän sairaalaseurannan perusteella 3.3.1998 ja toisella hoitokerralla 3.8.1999 katsonut, että enää ei ollut edellytyksiä potilaan hoitamisella hänen tahdostaan riippumatta, ja hoito on molemmilla kerroilla jatkunut yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Sairaalahoitojen välisenä aikana potilas on ollut Helsingin lääninvankilassa psykiatrian ja oikeuspsykiatrian erikoislääkärin hoidossa. Hoitava lääkäri on lausunnossaan asianajajalle 10.12.1998 todennut, että asianomainen ei ole avoimen psykoottinen (mielisairas).

Oikeusministeriön lausunnon mukaan potilasta hoitaneet lääkärit eivät olleet tehneet van-

keinhoito-osastolle esitystä hänen lähettämises-  
tään hoidettavaksi ulkopuoliseen sairaalaan tai  
laskemisestaan vapaaksi vankeinhoitolaitoksen  
ulkopuolella hoidettavaksi. Potilaan toimitta-  
miselle Niuvanniemen sairaalaan ei siten oikeus-  
ministeriön käsityksen mukaan ole ollut van-  
keinhoitoa koskevan lainsäädännön mukaisia  
perusteita.

Oikeusministeriön lausunnossa on käsitelty  
mielenterveyslain 17 §:n ja 17 a §:n soveltamiseen  
vankeusrangaistukseen tuomittuun liittyviä on-  
gelmia esillä olevan tapauksen kannalta. Jos ky-  
seessä oleva vanki olisi heti vankilaan passittami-  
sensa jälkeen siirretty Niuvanniemen sairaalaan,  
hänellä olisi ollut vangin asema, hänelle olisi tul-  
lut järjestää tarpeellinen valvonta, eikä hän olisi  
saanut poistua sairaalasta muutoin kuin tutkin-  
tavankeudesta annetun lain tai 3.6.1998 alkaen  
rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain  
säännösten mukaisesti. Hänen muu poistumisen-  
sa sairaalasta olisi ollut vangin karkaamista.

Kysymys hoidon kustannusten korvausvas-  
tuusta olisi myös noussut esiin, koska vangin  
hoidon vankeinhoitolaitoksen ulkopuolelle  
maksaa vankila. Kustannuksia koskeva ongelma  
olisi voitu tuomitun muuttuessa vankeusvangiksi  
välttää, jos hänet olisi voitu laskea vapaaksi van-  
kilan ulkopuolella hoidettavaksi. Samalla olisi-  
vat rauenneet vankia koskevat rajoitukset. Poti-  
las olisi kuitenkin tullut palauttaa vankilaan su-  
rittamaan rangaistuksensa jäljellä olevaa osaa,  
mikäli hän olisi toipunut ennen rangaistuksensa  
päättymistä. Toisaalta potilaan hoito olisi voinut  
jatkaa Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen  
päätöksen varassa vielä rangaistuksen päätyttyä-  
kin.

Kysymystä siitä, olisiko vangin hoitaminen  
vankeinhoitoviranomaisen toimesta ollut erityi-  
sen vaikeaa, ei kuitenkaan olisi ollut edellytyksiä  
ratkaista, jos asiasta ei olisi ollut vankeinhoito-  
laitoksessa tehtyä, potilaan tutkimiseen perustu-  
vaa lääketieteellistä arviota. Muuttuessaan van-  
keusvangiksi potilas oli vankimielisairaalaan,  
jossa hänen tuolloin ei katsottu olevan tahdos-  
taan riippumattoman sairaalahoidon tarpeessa,  
ja uusi hoitoonmääräämispäätös tehtiin vasta  
kahdeksan kuukautta myöhemmin.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan olisi  
myös ollut ongelmallista ja lain kirjaimen kan-  
nalta kyseenalaista, jos vankia olisi hoidettu van-  
kimielisairaalaan, siis muulla kuin sosiaali- ja  
terveysministeriön hallinnonalalla, Terveystieteiden  
oikeusturvakeskuksen määräyksen va-  
rassa ja erityisesti, jos hänet yli kahden kuukau-

den vapaaehtoisen hoidon ja avohoitokelpoisek-  
si arvioinnin jälkeen olisi vastoin sairaalan ylilää-  
kärin muodostamaa, potilaan kuukausia kestä-  
neeseen sairaalaseurantaan perustunutta käsi-  
tystä jouduttu vapautuessaan toimittamaan tah-  
dostaan riippumattomaan hoitoon Niuvanniemen  
sairaalaan.

## 5.2. Nykytilanteesta

Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut,  
että esillä oleva tapaus, kuten myös lausunto-  
pyynnön oheen liitetyt muut tapaukset, osoitta-  
vat selvästi, että nykyinen käytäntö, jossa Ter-  
veydenhuollon oikeusturvakeskuksen pakko-  
hoitopäätös jää voimaan vankeusrangaistuksen  
täytäntöönpanosta huolimatta, on erityisesti  
tuomitun ja tämän omaisten kannalta hyvin vai-  
keasti ymmärrettävä.

Asian vaikeaselkoisuutta kansalaisen näkö-  
kulmasta eivät ole omiaan helpottamaan ne kor-  
keimman hallinto-oikeuden ratkaisut, joissa Ter-  
veydenhuollon oikeusturvakeskuksen pakko-  
hoitopäätöksen kumoamista korkeimmassa hal-  
linto-oikeudessa haettaessa korkeimman hallin-  
to-oikeuden ratkaisut ovat koskeneet vain sitä,  
onko asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvir-  
hettä silloin, kun oikeusturvakeskuksen päätös  
oli alunperin tehty.

Oikeusministeriön mukaan varsinainen on-  
gelma on kuitenkin ollut se, mitä Terveystieteiden  
oikeusturvakeskuksen päätökselle olisi tullut  
tehdä sen jälkeen, kun henkilö on aloittanut van-  
keusrangaistuksen suorittamisen ja hänen ter-  
veyttään ja pakkohoidon tarvetta arvioivat van-  
kilassa (vankimielisairaalaan) terveydenhuollon  
ammattilaiset mielenterveyslain yleisten sään-  
nösten nojalla. Koska Terveystieteiden oikeus-  
turvakeskus ei ole tällaisissa tapauksissa ottanut  
päätöstään pakkohoitoon määräämisestä uudelle-  
en käsiteltäväksi ja kumonnut sitä, kohdistuu  
vankiin, jota hoidetaan vankilassa/vankimielis-  
airaalaan tai joka ehkä on jo parantunut, aina-  
kin periaatteessa samanaikaisesti uhka siitä, että  
tuo pakkohoitopäätös pannaan täytäntöön.  
Epätietoisuus jatkuu, kunnes pakkohoitopäätös  
on kumottu. Oikeusministeriön käsityksen mu-  
kaan tällainen tilanne on kansalaisen oikeustur-  
van kannalta vähintään epätyytyttävä.

## 5.3. Tavoiteltava lopputulos

Oikeusministeriön mielestä asia olisi ratkais-  
tava siten, että asiakkaan mielenterveyden ar-

vioimisesta ja mahdollisesta pakkohoidosta päättämisestä vastaisi kerrallaan vain yksi viranomaisena. Nyt kysymyksessä olevan tapauksen kaltaisissa tilanteissa, joissa mielentilatutkimuksen yhteydessä oikeusturvakeskus on määrännyt syytetyn ymmärrystä vailla olevana pakkohoittoon, mutta tuomioistuimien sitemmin tuominut hänet täyttä ymmärrystä vailla olevana vankilaan, tulisi viimeistään siinä vaiheessa, kun rangaistuksen täytäntöönpano alkaa, Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen kumota tekemänsä pakkohoitopäätös.

Vankilassa terveydenhuollon ammattilaiset arvioivat tuomitun tarvitseman hoidon mielenterveyslain yleisten säännösten nojalla. Ajankohtaisista ja luotettavista tietä tuomitun mielentilasta saataneen niiltä henkilöiltä, jotka työskentelevät lähellä tuomittua. Oikeusministeriön mukaan tilanne olisi tuomitun ja hänen omaistensa kannalta ymmärrettävä ja välttämättä turhilta muutoksenhakemuksilta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tärkeintä olisi, että tällöin välttämättä tilanteilta, joihin vanki nykyisin voi joutua viranomaisen ristiriitaisen päätöksen vuoksi, toisin sanoen välttämättä siltä, että vankilassa terveytyneeseen vankiin kohdistuu kuitenkin uhka pakkohoittoon joutumisesta Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen päätöksen nojalla.

Edellä kuvattua lopputulosta lausunnon mukaan on mahdollista tavoitella viranomaiskäytäntöjä kehittämällä tai lainsäädäntöä muuttamalla. Oikeusministeriön mielestä nykyinen tilanne on kansalaisen oikeusturvan kannalta siinä määrin ongelmallinen, että viranomaiskäytäntö tulisi muuttaa viivyttämättä, vaikka asia myöhemmin ratkaistaisiinkin lainsäädäntöä selkiyttämällä.

#### 5.4. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivallasta ja hallintopäätösten luonteesta

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ongelmana on esillä olevassa tapauksessa ollut se, voiko oikeusturvakeskus oma-aloitteisesti ottaa tekemänsä pakkohoitopäätöksen, jota ei ole koskaan pantu täytäntöön, uudelleen käsiteltävään ja kumota sen.

Oikeusministeriön tulkinnan mukaan mielenterveyslain 17 §:n 2 momentti ei sovellu tilanteeseen, koska oikeusturvakeskuksen pakkohoitopäätöksen mukainen hoito ei ole koskaan alkanutkaan. Kyseinen lainkohta koskee menettelytapoja, joita on noudatettava silloin, kun henki-

löä pidetään hoidossa pakkohoitopäätöksen nojalla ja ratkaistavana on tuon hoidon jatkaminen tai lopettaminen. Tilannetta, jossa oikeusturvakeskuksen pakkohoitopäätöstä ei ole koskaan pantu täytäntöön siksi, että tuomioistuimen määräämän rangaistuksen täytäntöönpano alkaa vankilassa, ei mielenterveyslaissa säännellä.

Nyt puheena oleva tilanne on oikeusministeriön mukaan ratkaistava hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden nojalla. Kysymys on oikeusturvakeskuksen päätöksen oikeusvoimasta. Lähtökohtana on, että hallintopäätös on oikeusvoimainen. Oikeusvoiman on toisaalta kuitenkin katsottu hallintopäätöksissä olevan aina tulkinvarainen, esimerkiksi olosuhteiden muuttaminen tulisi voida kohtuullisissa määrin ottaa hallinnollisessa päätöksenteossa huomioon. Pysyvyydellä on tarkoitus ennen kaikkea taata oikeusvarmuus ja päätösten ennakoitavuus. Niin ikään on katsottu, että pysyvyys on erityisesti asianosaisen kannalta myönteisten ja edunsvovien päätösten ominaisuus. Sen sijaan kielteisiä, velvoittavia ja rajoittavia hallintopäätöksiä pidetään hallinto-oikeudessa pysyvyydeltään heikompiina kuin edunsvovia päätöksiä. Hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden nojalla on myös katsottu, että päätösten pysyvyydestä voidaan joissain tilanteissa poiketa myös asianosaisen suostumuksen perusteella taikka, mikäli olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet tai erittäin tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

Lausunnossa on katsottu, että jo asian luonteen vuoksi pakkohoitopäätös tuskin on sellainen etuja suova tai oikeuksia perustava hallintopäätös, jolla on ehdoton pysyvyys. Voitaisiinkin katsoa, että kysymyksen kaltaisissa tilanteissa, joissa pakkohoitopäätös voi olla voimassa vastoin toisen viranomaisen ja asianomaisen omaa kantaa, sekä yleinen että yksityinen etu puoltaisivat asian uudelleen käsittelyä ja pakkohoitopäätöksen kumoamista.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä olevia hallinto-oikeuden periaatteita voitaisiin tulkita siten, että nykyisinkään ei olisi estettä sille, että Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ottaisi pakkohoitopäätöksen uudelleen käsiteltäväkseen ja kumoaisi sen aina, kun rangaistuksen täytäntöönpano on vankilassa alkanut. Asiassa voitaisiin myös menetellä tiedonkulun niin vaatiessa, että vankeinhoitolaitos (vankilan johtaja) ilmoittaisi oikeusturvakeskukselle, kun mielentilatutkimuksen jälkeen pakkohoittoon määrättylle henkilölle tuomitun rangaistuksen täytäntöönpano vankilassa alkaa.

Oikeusministeriö on todennut Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen kirjeessään esittäneen tulkintavaihtoehdon, jonka mukaan oikeusturvakeskuksen päätös katsottaisiin rauenneeksi viimeistään silloin, kun henkilö on rangaistuksensa kärsinyt. Oikeusministeriön mukaan oikeusturvakeskuksen pakkohoitopäätöksen katsominen rauenneeksi vaatii lainsäädännöllisen perustan. Oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta paras ratkaisu oikeusministeriön mielestä olisi, että lakiin selvästi kirjattaisiin, että Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen syyteasian käsittelyyn ja mielentilatutkimukseen liittyvä hoitopäätös raukeaisi, kun tuomioistuimen päätös vankeusrangaistukseen tuomitsemisesta tulee täytäntöönpanokelpoiseksi ja rangaistuksen täytäntöönpano vankilassa alkaa. Tällöin vankeinhoitolaitos vastaisi vangin hoidon tarpeen ja tarkoituksenmukaisimman hoitopaikan arvioimisesta mielenterveyslain yleisten säännösten mukaan ja tarvittaessa oikeusministeriö (vankeinhoito-osasto) voisi päättää myös henkilön laskemisesta vapaaksi vankeinhoitolaitoksen ulkopuolella hoidettavaksi. Lainsäädännön selkiyttämisen yhteydessä tulisi ottaa pohdittavaksi myös tapaukset, joissa hoitoon määrätty on muusta syystä vangittuna.

## 6 RATKAISU

Totean asiassa seuraavaa.

Esillä oleva asiakokonaisuus on, kuten myös edellä selostetuissa lausunnoissa on todettu, vaikeaselkoinen ja monisäikeinen. Siinä liittyvät toisiinsa rikosoikeudelliset ja oikeuspsykiatriset kysymykset sekä kysymyksiin liittyvä toisistaan erillinen ja lisäksi eri hallinnonaloilla toteutettava päätöksenteko. Rinnakkaisen toisistaan erillisen päätöksenteon seurauksena saattaa syntyä tilanne, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa, että tehdyt päätökset ovat lopputuloksiltaan keskenään ristiriidassa. Tämä puolestaan on omiaan luomaan oikeusturvattomuutta ja tilanne on epätydyttävä.

Varsinaisena ongelmana asiassa on se, miten tulee menetellä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tekemän, psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan päätöksen kanssa, sen jälkeen, kun tuomittu on aloittanut vankeusrangaistuksen suorittamisen ja hänen terveyttään ja pakkohoidon tarvettaan vankilassa tai

vankimielisairaalassa arvioivat terveydenhuollon ammattilaiset mielenterveyslain yleisten säännösten nojalla. Tuossa tilanteessa, jossa Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ei ole ottanut pakkohoitopäätöstään uudelleen käsiteltäväksi ja kumonnut sitä, vankilassa tai vankimielisairaalassa hoidettavana olevaan tai jo tervehtyneeseen vankiin kohdistuu edelleen pakkohoitopäätöksen täytäntöönpanon uhka. Vangin oikeusturvan kannalta tilanne on koettu kohtuuttomaksi.

Haettaessa ratkaisumallia käsittelyn tilanteen purkamiseen, on otettava huomioon ja pidettävä erillään rikosprosessi, oikeuspsykiatrisen tutkimus- ja hoitoprosessi sekä psykiatrisen hoito vankeusrangaistuksen aikana samoin kuin myös huomioitava Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen asema mielenterveyslain 17 §:n nojalla. Nyt kysymyksessä olevan kaltaisissa tilanteissa, joissa mielentilatutkimuksen yhteydessä oikeusturvakeskus on määrännyt syytetyt ymmärrystä vailla olevana pakkohoitoon, kun taas tuomioistuimien sitemmin tuominut tämän täyttää ymmärrystä vailla olevana vankilaan, tulisi mielestäni viimeistään siinä vaiheessa, kun rangaistuksen täytäntöönpano alkaa, Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen voida kumota tekemänsä pakkohoitopäätös. Näkisin, kuten oikeusministeriökin lausunnossaan, että tilanteissa, joissa pakkohoitopäätös voi olla voimassa vastoin toisen viranomaisen ja asianomaisen omaa kantaa, sekä yleinen että yksityinen etu puoltavat asian uudelleen käsittelyä ja pakkohoitopäätöksen kumoamista.

Oikeusvarmuuden kannalta pitäisin hyvänä ratkaisuna vallitsevassa tulkintatilanteessa, että mielenterveyslakiin sisällytettäisiin uusi säännös, jonka nojalla Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksensyyteasian käsittelyyn ja mielentilatutkimukseen liittyvä pakkohoitopäätös raukeaisi silloin, kun tuomioistuimen päätös vankeusrangaistukseen tuomitsemisesta tulee täytäntöönpanokelpoiseksi ja rangaistuksen täytäntöönpano alkaa vankilassa.

Edellä mainitun ohella, koska esillä olevassa pakkohoitiasiassa on kysymys merkittävästä perusoikeudesta, näkisin tarpeelliseksi — täyttää ymmärrystä vailla olevana tuomitun oikeusturvan kannalta ja myös selkeän oikeusohjeen puuttuessa —, että viranomaiskäytäntöä jo nyt tarkistettaisiin, vaikkakin asia myöhemmin ratkaistaisiin tilannetta selventävällä säännöksellä.

Edellä mainitut käsitykseni mielenterveyslain ja viranomaiskäytännön muutostarpeesta saatan

sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön tietoon lähettämälle ministeriöille jäljennöksen tästä ratkaisustani ja samalla esitän, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyisi tarpeellisiin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin mielenterveyslain muuttamiseksi.

### 9.10. Tielautakunnan toimivallan ylittämistä

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätöksestä 19.4.2000, dnro 601/1/98

#### 1. KANTELUKIRJOITUS

Oikeuskanslerille 10.6.1998 yhteisesti osoittamassaan kirjoituksessa LR ja TM ovat pyytäneet tutkimaan Rautalammin kunnan maaseutulautakunnan, asianajaja SH:n sekä Itä-Suomen maaomaisuuden ensimmäisen jaoston menettelyn laillisuuden Rautalammin kunnan Haapamäen kylässä olevan tilan Kasperila RN:o 7:56 tieoikeuksien järjestämistä koskevassa asiassa. Kantelijat ovat kirjoituksessaan ja siihen liitetyissä asiakirjoissa tuoneet ilmi seuraavaa.

#### 5. LISÄSELVITYS- JA LAUSUNTOPYYNTÖ

Asiaa tutkiessani olen havainnut, että Rautalammin maaseutulautakunnan menettely näyttäisi olleen puutteellista ja virheellistä ainakin väliaikaisen tieoikeuden myöntämisessä, katselmuksen suorittamisessa ja havaintojen kirjaamisessa sekä yleisten asiakirjain julkisuutta koskevan lain soveltamisessa, kuin myös korvauskysymysten käsittelyn sekä tiekunnan perustamisen ja sen järjestäytymisen valvonnan osalta.

Olen kirjeelläni 9.12.1999 kehottanut maanmittauslaitoksen keskushallintoa hankkimaan Pohjois-Savon maanmittaustoimiston välityksellä Rautalammin maaseutulautakunnan puheenjohtajalta, varapuheenjohtajalta ja jäseniltä sekä lautakunnan sihteeriltä heidän selvityksensä yllä selostetuilta osin.

Selvitysten johdosta olen pyytänyt maanmit-

tauslaitoksen keskushallintoa antamaan lausuntonsa.

#### 6. ANNETUT LISÄSELVITYKSET JA LAUSUNTO

##### 6.1 Rautalammin maaseutulautakunnan selvitys

Pohjois-Savon maanmittaustoimiston johtaja Pekka Päivike on edellä mainitun selvityspyynnön johdosta kutsunut koolle Rautalammin maaseutulautakunnan tapaamiseen, joka oli pidetty 14.1.2000. Läsnä olivat Päivikkeen lisäksi olleet Pohjois-Savon maanmittaustoimiston maanmittausinsinööri Ilkka Muhonen sekä kaikki selvityspyynnökirjeessä mainitut vuonna 1996 toimineen lautakunnan jäsenet sekä sihteerit. Samassa yhteydessä maanmittaustoimisto oli tehnyt maastokäynnin toimituspaikalla.

Maanmittausjohtaja Pekka Päivike on laatinut maastokäynnin ja maaseutulautakunnan jäsenien selvityksiin perustuvan 17.1.2000 päivätyn kirjallisen selvityksen, josta ilmenee mm. seuraavaa.

Väliaikaisen kulkuoikeuden myöntämisen osalta on todettu, että Kasperilan tilan lohkomisessa TN:o 118985-2 (rekisteröity 1.9.1993) tilan tieoikeus maantielle pääsemiseksi oli jäänyt käsittelemättä. Asia ei ollut tuolloin riittävä.

VN oli 15.7.1996 hakenut tielautakunnan toimitusta, koska tuolloin oli tienkäytön osalta akuutti tilanne, jossa paikalla olivat käyneet sekä poliisi että palokunta. Lautakunnan sihteerin ollessa lomalla puheenjohtaja JH oli joutunut paineen alaisena tutkimaan lainsäädäntöä, jossa tilanteessa hän oli katsonut yksityistielain 82 a §:n soveltuvan myös tielautakunnan toimitukseen. Tilanteen rauhoittamiseksi lautakunta oli puhelinkokouksessa myöntänyt väliaikaisen kulkuoikeuden VN:lle. Tieoikeus oli sittemmin perustettu lautakunnan toimituksessa 23.8.1996, joka oli saanut lainvoiman.

Katselmuksen suorittamisen ja havaintojen kirjaamisen osalta sekä VN:n kauppakirjan salaamisen osalta lautakunta on lähinnä uudistanut sen, mitä se oli lausunut aikaisemmin annetussa selvityksessä.

Korvausten käsittelyn osalta lautakunta on kertonut mm. maastokäyntien perusteella käsitteensä sisäisesti yksityistielain 24 §:ssä mainittuja korvausedellytyksiä ja tulleen siihen johdopäätökseen, ettei korvauksen maksamiselle ol-

lut edellytyksiä, koska tie oli jo ollut olemassa ennen perinnönjakoa sisarusten isän aikaan. Tietä oli ilmeisesti vähitellen paranneltu kunnossapidon luonteisesti. Päätöstä asiasta ei ollut kirjattu pöytäkirjaan.

Tiekunnan perustamisen ja järjestäytymisen valvonnan osalta lautakunta on kertonut, että tieasia oli ollut menossa sopimukseen tiekunnan perustamisvaiheessa. Vaikka näin ei käynytkaan ja tiekunta on ollut järjestäytymättä, tien asiat ovat kuitenkin hoituneet ja kesäasunnoille on päästy kulkemaan. Lautakunta on katsonut, tien pituus, taso ja käyttö huomioon ottaen, ettei kovin järeisiin toimenpiteisiin ole järkevää ryhtyä. Ulkopuolisen toimitsijamiehen määrääminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia eikä tilanne sillä laukeaisi.

Lopuksi maaseutulautakunta on todennut, että toimituksen tarkoitus on toteutunut, vaikka menettelyssä on ollut paineen alaisesta työskentelystä ja asiantuntemuksen puutteesta johtuvia virheitä ja epätasällisyyksiä.

#### 6.2 Pohjois-Savon maanmittaustoimiston lausunto

Maanmittausjohtaja Pekka Päivike on 17.1.2000 päivätyssä muistiossaan esittänyt Rautalammin maaseutulautakunnan selvityksen johdosta Pohjois-Savon maanmittaustoimiston lausuntona maanmittauslaitoksen keskushallinnolle mm. seuraavaa:

Maaseutulautakunta on väliaikaisen kulkuoikeuden myöntämisen osalta tulkinut lakia virheellisesti, joskin lopputulos on ollut oikea.

Katselmuksen ja havaintojen kirjaamisen osalta lautakunnan, jossa paikallistuntemus on ollut edustettuna, on katsottava aktiivisesti hankkineen tietoja yhteydenotoilla ja maastokäynneillä päätöstensä pohjaksi. Asianosaisilla on ollut riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan. Maanmittaustoimisto on kuitenkin katsonut, että täsmällisempi käsittely olisi ollut paikallaan erityisesti riitaisessa tapauksessa.

VN:n kauppakirjasta ilmenevät tiedot olisi maanmittaustoimiston käsityksen mukaan pitänyt toimituksessa käsitellä ja pöytäkirjata ainakin tieoikeuksia koskevien ehtojen osalta.

Maanmittaustoimisto on katsonut, ettei asiassa olisi ollut edellytyksiä määrätä yksityistielain 24 §:ssä tarkoitettua korvausta. Tie oli esiintynyt VN:n nykyiselle omistamalle tontille johtavana tienä jo v. 1985 täydennyskartoitettuna peruskartalla.

Maastokäynnin perusteella tien taso vastasi ns. mökkitietä ja se oli aurattu, joten kesäasunnoille oli pääsy, vaikka tiekunta ei toiminutkaan. Maanmittaustoimiston käsityksen mukaan maaseutulautakunta on onnistunut suhteellisen hyvin po. vaikeassa tieasiassa, joka on yksi isomman ongelmakokonaisuuden ilmenemismuoto.

#### 6.3 Maanmittauslaitoksen keskushallinnon lausunto

Maanmittauslaitoksen keskushallinto on pääjohtaja Pauli Karvisen ja ylitarkastaja Eeva-Maija Tannerin 31.1.2000 allekirjoittamassa lausunnossa, yhtyen pääosin Pohjois-Savon maanmittaustoimiston kohdassa 6.2 selostettuun lausuntoon, esittänyt lausuntonaan seuraavaa.

#### Väliaikaisen kulkuoikeuden myöntäminen

Yksitystielain 82 a §:ssä on viittaussäännös lain 9 §:ään, joka koskee ennestään olevaa tietä ja johon saman pykälän 3 momentin mukaan tieoikeus voidaan myöntää tietöimituksessa tai tielautakunnan toimituksessa. Tämä viittaus 9 §:ään on ilmeisesti johtanut maaseutulautakunnan harhaan niin, että se on virheellisesti katsonut voivansa päättää väliaikaisen kulkuoikeuden myöntämisestä, vaikka lain 52 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan 82 a §:ssä tarkoitettujen asioiden eivät kuulu tielautakunnan toimivaltaan.

Maaseutulautakunta on menetellyt virheellisesti väliaikaista kulkuoikeutta myönnettäessä, koska yksityistielain 52 ja 54 §:n säännösten perusteella lautakunta ei voi tehdä päätöstä ns. puhelinkokouksessa, vaan asiat on aina ratkaistava tielautakunnan toimituksessa.

#### Katselmus ja havaintojen kirjaaminen

Maaseutulautakunnan suorittaman maastokäynnin tarkoituksena oli ollut tietojen keruu tien yksiköintiä varten. Näin voidaan menetellä myös yksityistietöimituksessa. Keskushallinnon käsityksen mukaan kysymys ei ole ollut yksityistielain 54 §:n 1 momentissa tarkoitettua katselmuksesta. Kaikissa tapauksissa asiat ja tosiseikat, joihin lautakunnan ratkaisut perustuvat, tulisi, varsinkin asian ollessa riitainen, kirjata pöytäkirjaan tai erilliseen liitteeseen.



## Korvauskysymyksen käsittely

Korvausten käsittelemisen osalta keskushallinto katsoo jääneen epäselväksi, oliko maaseutulauslautakunta käsitellyt korvauksia kokouksessaan vai ei. Selvityksessään lautakunta on lausunut ”käsitelleensä sisäisesti yksityistielain 24 §:n mukaisia korvausedellytyksiä ja todennut, että perusteita ei ollut...”, mistä keskushallintoon päätelty, että lautakunta oli mieltänyt asianosaisten esittämät laskelmat korvausvaatimukseksi.

Toisaalta lautakunnan puheenjohtaja JH oli maa- ja metsätalouden istunnossa häntä kuultaessa ilmoittanut, että korvausvaatimuksia ei ollut esitetty tielautakunnan toimituksessa. Maa- ja metsätalouden oli jättänyt vasta oikeudessa esitetyt korvausvaatimukset tutkimatta.

Mikäli maaseutulauslautakunta oli käsitellyt korvauskysymystä, olisi sen tullut kirjata päätös perusteluineen pöytäkirjaan, mikä on edellytys sille, että maa- ja metsätalouden voi ottaa valituksen tältä osin tutkittavakseen.

## Tiekunnan perustaminen ja sen järjestäytymisen valvonta

Toimituksen asianosaiset eivät riittäisyyksien vuoksi olleet pystyneet toimituksen yhteydessä järjestäytymään, minkä vuoksi keskushallinto on katsonut, että maaseutulauslautakunnan olisi tullut omasta aloitteestaan jo toimituksessa yksityistielain 58 §:n 3 momentin nojalla määrätä aika toimielimiä koskevan vaalin järjestämiseksi tai myöhemmin tarvittaessa määrätä tiekunnan toimielin. Tiesakkaalla on myös oikeus vaatia maaseutulauslautakuntaa ryhtymään toimenpiteisiin tiekunnan toimielimen aikaansaamiseksi. Tällaista vaatimusta ei kuitenkaan tiekunnan osakkaiden taholta ole esitetty.

Keskushallinto on todennut, että käsillä olevan kaltaiset riitatilanteet on pyritty välttämään uudistamalla lainsäädäntöä siten, että kiinteistömuodostamislain (554/1995) 156 §:n 3 momentin säännöksen mukaan kiinteistötoimituksessa on kullekin kiinteistölle järjestettävä tarpeellinen kulkuyhteys yleiselle tielle tai sellaiselle yksityiselle tielle pääsemiseksi, jota varten on perustettu tiekunta.

## 7. RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

## 7.1 Maaseutulauslautakunnan myöntämä väliaikainen kulkuoikeus

Yksityistielain 82 a §:ssä (521/1975) säädetään, että milloin on annettu määräys sellaisen tietojen suorittamiseen, joka tarkoittaa tietojen saamista kiinteistölle tai sen kysymyksen ratkaisemista, onko jollakin oikeus tietojen tai sitä vastaava muuhun lakiin perustuva pysyvä käyttöoikeus, eikä asiasta ole annettu lainvoimaista päätöstä, voidaan tietojen suorittamiseen sille, joka omistaa kiinteistön, minkä tarvetta varten edellä tarkoitettua tietojen suorittamista on haettu, antaa väliaikainen kulkuoikeus tietojen tai muutoin toisen alueen kautta, jos se on kulkuyhteyden saamiseksi välttämätöntä eikä siitä aiheudu 8 tai 9 §:ssä tarkoitettua haittaa. Väliaikainen kulkuoikeus lakkaa olemasta voimassa, kun edellä tarkoitettu tietojen suoritus on saanut lainvoiman.

Väliaikaisesta kulkuoikeudesta aiheutuvasta korvauksesta on säädetty lain 83 §:ssä, jonka mukaan 82 a §:ssä tarkoitettua alueen käyttämistä on suoritettava kohtuullinen korvaus, mikä on määrättävä tietojen suorittamisessa. Tässä lainkohdassa tarkoitettu korvaus on aina päätettävä viran puolesta, riippumatta siitä, onko asianosainen korvausta vaatinut.

Tielautakunnan toimivallasta po. asiassa on säädetty lain 52 §:n 1 momentin 11 kohdassa. Siinä tielautakunnan toimivallasta on suljettu pois mm. lain 82 a §:ssä tarkoitettut asiat, joista on tuon pykälän mukaan päätettävä tietojen suorittamisessa.

Yksityistielain 82 a §:ssä tarkoitetaan tietojen suorittamisella sellaista tietojen suorittamista, jossa tietojen suorittamisesta on annettu lain 40 §:n (322/1972) mukaan olla kiinteistömuodostamislain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu diplomi-insinööri tai saman lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu insinööri tai teknikko. Lain (358/1962) 6 luvussa, joka käsittelee tielautakunnalle kuuluvia tehtäviä, käytetään termiä tielautakunnan tietojen suoritus. Yksityistielain 82 a §:n nojalla sovellettava siihen kunnalliseen viranomaiseen, joka lain tai sille annettun määräyksen nojalla hoitaa tielautakunnan tehtäviä.

Edellä selostettujen säännösten perusteella katson Rautalammin kunnan tielautakuntana toimivan maaseutulauslautakunnan ylittäneen sille yksityistielain 82 a §:n nojalla kuuluvan toimivallan, kun se oli lain 82 a §:n nojalla myöntänyt väliaikaisen kulkuoikeuden Kasperilan tilan omistajalle VN:lle ja tämän vaimolle Riikikiven tilan alueel-

la olevalle yksityistielle. Maaseutulautakunnan menettelyn seurauksena on lain edellyttämä korvaus tien käytöstä jäänyt määräämättä LR:lle tilan omistajana.

LR:llä on katsottava olevan mahdollisuus erikseen vaatia korvausta tältä osin tietoitutuksessa.

Totean lain 82 a §:n säännöksestä käyvän ilmi, ettei toimivaltainenkaan viranomainen voi päättää väliaikaisesta kulkuoikeudesta ilman toimitusmenettelyä. Tällaisesta asiasta päättäminen puhelinkokouksessa ei ole mahdollista.

## 7.2 Lautakunnan toimittama katselmus

Yksityistielain 54 §:n 1 momentissa (521/1975) säädetään, että tielautakunnan toimitus on, mikäli se asian selvittämiseksi on tarpeellista, pidettävä kysymyksessä olevalla paikalla. Lautakunnan puheenjohtaja voi tarvittaessa määrätä jo ennen toimitusta kaksi lautakunnan jäsentä suorittamaan katselmuksen.

Katselmuksesta tiedottamisesta ei ole säännöstä yksityistielaisissa, mutta maanmittaushallituksen 1.1.1991 lukien kumottujen tielautakunnille annettujen määräysten mukaan, joita edelleen voidaan noudattaa käsikirjana, ennakkokatselmuksen ajasta ja suorittajista, mikäli mahdollista, ilmoitettava hyvissä ajoin ennen katselmuksen suorittamista hakijalle ja niille, joiden oikeutta katselmus koskee. Samalla on ilmoitettava, että he voivat olla läsnä katselmuksessa.

Koska ennakkokatselmus yleensä pidetään tietojen hankkimiseksi toimituksen kohteena olevasta tiestä ja osakaskiinteistöistä lautakunnan päätöksentekoa varten, on ennakkokatselmusta pidettävä osana tielautakunnan toimitusta.

Osakkaalle tiestä koituvaa hyötyä arvioitaessa, jonka mukaan yksiköt määrätään, otetaan lain 23 §:n mukaan huomioon mm. osakkaalla tien vaikutuspiirissä olevan alueen suuruus ja missä määrin tietä kunkin osakkaan kohdalta käytetään tai tullaan käyttämään erilaisiin kuljetuksiin.

Saadun selvityksen mukaan maaseutulautakunnan puheenjohtaja ja sihteeri, joka ei ollut samalla lautakunnan jäsen, olivat ennen toimitusta käyneet mittaamassa tien tieyksikkölaskelmaa varten. Tehdyt havainnot koskivat sellaisia tosiseikkoja, joiden perusteella tieyksiköt oli vahvistettu. Kysymyksessä on näin ollen ollut

yksityistielain 54 §:ssä tarkoitettu katselmus. Maaseutusih-teeriltä saadun tiedon mukaan paikalle ei ollut kutsuttu asianosaisia eikä heistä kukaan ollut muutenkaan läsnä.

Ottaen huomioon katselmuksen keskeinen asema selvityksen hankkimiseksi tieyksiköintiä ja muita toimituksissa ratkaistavia asioita varten, olisi käsitykseni mukaan asianosaisille tullut varata tilaisuus olla mukana katselmuksessa. Säännöksen puuttuessa maaseutulautakunnan menettelyä tältä osin ei kuitenkaan ole pidettävä lainvastaisena.

Katselmuksen osalta oli menetelty virheellisesti siten, ettei siinä tehdyistä havainnoista ollut laadittu erillistä muistiota taikka niitä kirjattu pöytäkirjaan. Katselmusta ei ollut suoritettu myöskään yksityistielain 54 §:n 1 momentissa säädettyssä kokoonpanossa, koska maaseutusih-teeri ei ollut lautakunnan jäsen.

## 7.3 Kauppakirjan esittäminen

Ennen 1.12.1999 voimassa olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) 1 §:ssä säädetään, että yleiset asiakirjat ovat julkisia. Lain 2 §:n mukaan yleisiä ovat mm. viranomaisille annetut asiakirjat, jotka ovat sen hallussa. Yksityinen asiakirja, kuten kauppakirja, tulee 3 §:n mukaan julkiseksi heti kun viranomainen on sen saanut. Jokaisella on oikeus saada 6 §:n mukaan tieto yleisestä asiakirjasta, joka on julkinen.

Vaikka asiakirja ei olisikaan julkinen, on asianosaisella, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, oikeus lain 19 §:n säännöksen (601/1982) mukaan saada tieto asiakirjasta, jos se voi vaikuttaa asian käsittelyyn.

Ko. kauppakirja oli tarpeen esittää maaseutulautakunnalle sen seikan selvittämiseksi, minkälaisia rasitteita lohkotilaa, sittemmin Kasperilan tilaa, varten oli kaupan yhteydessä annettu. Tällä seikalla oli puolestaan merkitystä arvioitaessa sitä, olivatko yksityistielain 9 §:ssä säädetty edellytykset tieoikeuden myöntämiseksi Kasperilan tilaa varten käsillä. Kauppakirjasta ei käynyt ilmi mitään sellaisia tietoja, jotka olivat oikeutta- neet salaamaan sen sisällön muilta asianosaisilta. Kantelijoiden oikeus saada nähtäväkseen lautakunnalle esitetty kauppakirja perustui yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:ssä ilmaistuu asianosaisen kuulemisen periaatteen.

Selvityksen mukaan lautakunta oli ollut sitä mieltä, että kauppakirja oli julkinen, mutta että se oli taipunut VN:n mielipiteeseen. Maaseutulauslautakunta on tässä kohdin menetellyt yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain vastaisesti jättäessään näyttämättä asianosaisille julkisena pitämäänsä asiakirjaa. Menettely on antanut aiheen asianosaisille epäillä lautakunnan puolueettomuutta.

Totean, että 1.12.1999 on tullut voimaan laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jossa on säännökset mm. asiakirjojen julkiseksi tulemisesta ja siitä, kenellä on oikeus saada tietoja julkisista asiakirjoista sekä salassapidettävistä asiakirjoista.

#### 7.4 Korvauskysymysten käsittely

Yksityistielain (358/1962) 52 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tielautakunnan on otettava käsiteltäväksi siinä mainitut korvauskysymykset. Korvauksista on määrättävä vain vaadittaessa.

Tienhoitoon ja korvauksiin liittyvissä asioissa kantelijat ovat viitanneet 23.8.1996 päivättyyn muistioon, jonka he väittävät antaneensa tielautakunnan toimituksessa käsiteltäväksi. Tällaista asiakirjaa ei sisälly toimituksen asiakirjoihin.

Kuitenkin maaseutulautakunnan selvityksistä käy ilmi, että yksityistielain 24 §:n mukaisen korvauksen maksamisen edellytyksiä oli käsitelty lautakunnassa. Koska lautakunta oli päätenyt siihen, ettei Kasperilan tilaa RN:o 7:56 voitu velvoittaa suorittamaan tien rakentamiskustannuksia, olisi lautakunnan tullut kirjata tämä päätös pöytäkirjaan, mikä olisi mahdollistanut valittamisen tältä osin.

Saadun selvityksen mukaan tie oli ollut olemassa jo v. 1985. Tien pituus on alle 0,5 km ja se on kevytrakenteinen. Yksityistielain 24 §:ssä säädetty 10 vuoden määräaika lasketaan taaksepäin siitä, kun Kasperilan tilaa varten myönnetty tieoikeus oli saanut lainvoiman. Se tapahtui 3.2.1997, kun määräaika umpeutui valitusluvan pyytämiseksi Itä-Suomen maa- ja metsätalouden päätöksestä. Näin ollen toimituksen suorittamisen aikaan edellä mainitun lainkohdan tarkoittaman korvauksen myöntäminen ei olisi enää tullut kysymykseen, vaikka sitä olisi vaadittukin.

Tien luvattomasta käyttämisestä sekä siitä aiheutuneesta vahingosta tielautakunta voi yksityistielain 83 §:n nojalla antaa vaadittaessa eri päätöksen.

#### 7.5 Tiekunnan perustaminen ja sen järjestäytymisen valvominen

Yksityistielain 52 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohtien mukaan tielautakunnan on päätettävä sille tehdystä esityksestä tai omasta aloitteestaan tiekunnan perustamisesta noudattaen soveltuvin osin mitä 50 §:ssä on säädetty sekä päättää toimitsijamiehen tai hoitokunnan jäsenen taikka näiden varamiesten määräämisestä 58 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tapauksessa.

Lain 50 §:n 1 momentin mukaan tietoilmoituksessa, jossa päätetään mm. tieoikeuden perustamisesta ennestään olevaan tiehen, on samalla määrättävä tietä koskevien asioiden hoitamista varten tieosakkaiden muodostama tiekunta, jos sitä osakkaiden lukumäärän tai tienpidon asianmukaisen hoitamisen vuoksi tai muusta tällaisesta syystä on pidettävä tarpeellisena. Uutta rakentamatonta tietä ja ennestään olevaa tietä varten älköön kuitenkaan määrättävä perustettavaksi yhteistä tiekuntaa, jos enemmistö ennestään olevan tien läsnä olevista osakkaista sitä vastustaa.

Saman lainkohdan 2 momentissa säädetään tiekunnan velvollisuudesta järjestäytyä samassa toimituksessa, jossa tiekunta on määrätty perustettavaksi. Mikäli tiekunta on laiminlyönyt valita toimitsijamiehen tai tien hoitokunnan jäsenet taikka näiden varamiehet, tielautakunnan tulee yksityistielain 58 §:n 3 momentin perusteella mm. tieosakkaan hakemuksesta taikka, milloin syytä on, omasta aloitteestaan määrätä aika, jonka kuluessa tieosakkaiden on toimitettava vaali. Jollei vaalia toimiteta, tielautakunnan on määrättävä toimitsijamies, hoitokunnan jäsenet tai varamies.

Tiekunta oli perustettu po. tielautakunnan toimituksessa, vaikka tieosakkaat olivat sitä vastustaneet. Lautakunnan päätös tiekunnan perustamisesta on tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva. Lautakunta ei ollut perustellut päätöstään. Koska asianosaisilla on oikeus valittaa tielautakunnan päätöksestä maa- ja metsätalouden myös tarkoituksenmukaisuusperusteilla, olisi heidän oikeusturvansa kannalta ollut tarpeen perustella päätös.

Totean, että 50 §:n 1 momentin viimeinen virke ei ole sovellettavissa tähän tapaukseen, joten maaseutulautakunnan ei ole katsottava menetelleen tältä osin lainvastaisesti.

Tiekunta ei ollut pystynyt järjestäytymään toimituksen yhteydessä. Se on ollut järjestäytymättä yli kolme vuotta, mutta tien asiat ovat annettujen selvitysten mukaan kuitenkin hoituneet.

Kantelijat ovat kirjoituksessaan katsoneet, että tien asiat ovat olleet tuon ajan hoitamatta.

Koska tiekunta on laiminlyönyt valita lain edellyttämät toimitukset eikä se voi myöskään toimia siten kuin yksityistielain 8 luvussa säädetään tieosakkaista, jotka eivät muodosta tiekuntaa, on asiaintilaa pidettävä sellaisena edellä selostetussa 58 §:n 3 momentissa tarkoitettuna syynä, jonka perusteella maaseutulautakunnan olisi tullut ryhtyä omasta aloitteestaan tuossa lainkohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

### 7.6 Toimituksen pöytäkirjaaminen

Yksityisistä teistä annetun asetuksen (690/1962) 38 §:n 1 momentin mukaan pöytäkirjaan, jota pidetään tielautakunnan käsitellessä yksityistielain 52 §:ssä tarkoitettua asiaa, on merkittävä, mm. toimituksessa tehdyt vaatimukset ja mitä selvitystä lautakunnalle on esitetty tai lautakunnan toimesta hankittu sekä lautakunnan asiassa tekemä päätös. Tielautakunnan päätös on 2 momentin mukaan julistettava ja samalla ilmoitettava, miten siihen haetaan muutosta. Lautakunnan pöytäkirjan allekirjoittavat 3 momentin mukaan puheenjohtaja ja pöytäkirjaa pitänyt henkilö.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että pöytäkirja vastaa todellista asiainkulkua ja että he saavat tietoonsa kaikki lautakunnan päätökseen vaikuttavat seikat ja mahdollisuuden lausua niistä. Toimituksen kulun ja siinä tehtyjen päätösten tarkka pöytäkirjaaminen on tarpeen myös mahdollista maa-oikeuskäsittelyä varten.

Rautalammin maaseutulautakunnan 23.8.1996 suorittamassa toimituksessa pöytäkirjaaminen on seuraavissa kohdin ollut puutteellista ja muullakin tavalla yllä mainitun säännöksen vastaista.

Lautakunta on jättänyt merkitsemättä pöytäkirjaan katselmuksessa tieyksiköinnin perusteeksi tekemänsä havainnot ja mittaukset sekä VN:n kauppakirjasta ilmenevät tiedot lohkotilan tieoikeudesta. Pöytäkirjaan oli niin ikään jäänyt merkitsemättä yksityistielain 24 §:ssä tarkoitettua korvausta koskeva päätös perusteluineen samoin kuin tiekunnan perustamista koskevan päätöksen perustelut.

Koska tielautakunnan toimituksessa tehdyt päätökset julistetaan toimituksen päättyessä, ei toimituspöytäkirjaa voi enää muuttaa sen jälkeen. Maaseutulautakunta on menetellyt vir-

heellisesti liittäessään toimituksen päätyttyä pöytäkirjan liitteenä nro 2 olleeseen muistioon VN:n kauppakirjan esittämistä lautakunnan jäsenille koskevan lausuman liitteeksi nro 2.1. Asiallisesti lausumalla ei ole ollut merkitystä, koska siitä ei käynyt ilmi Kasperilan tilalle kaupassa pidetty tierasite kantatilan alueella.

Pöytäkirjan oikeellisuudesta vastaa lautakunnan puheenjohtaja.

### 7.7 Itä-Suomen maa-oikeuden menettely

Yksityistielain 104 §:n mukaan (1019/1993) maa-oikeuteen tämän lain mukaan saatetun jutun käsittelystä oli vastaavasti voimassa, mitä jakolaisa säädettiin asioiden käsittelystä. Tammi-kuun 1 päivänä 1997 voimaan tulleen lainmuutoksen mukaan jakolain on kumonnut kiinteistönmuodostamislaki (554/1995).

Jakolain 330 §:ssä (1016/1993) säädettiin mm., että maa-oikeuden pääasialliseksi muutoksenhakuasiassa on tuomio ja että siinä saadaan ottaa huomioon vain se oikeudenkäyntiaineisto, joka on esitetty tai esitelty pääkäsiteltyssä tai katselmuksessa. Edelleen jakolain 331 §:n mukaan (1016/1993) sovelletaan, mikäli tuosta laista tai muusta laista, jossa on maa-oikeutta koskevia säännöksiä, tai niiden nojalla annetusta asetuksesta ei muuta johdu, maa-oikeuteen ja oikeudenkäyntiin siinä sekä maa-oikeuden tuomioon soveltuvin osin yleisistä tuomioistuimista voimassa olevia säännöksiä.

Oikeudenkäymiskaaren (jäljempänä OK) 26 luvun 11 a §:ssä (595/1993) säädettiin, että hovi-oikeus ei ilman erityistä syytä tutki alioikeuden ratkaisun oikeellisuutta muulta kuin valituksessa ja vastauksessa ilmoitettujen perusteiden ja seikkojen osalta.

LR:n puoliso SR ei ole po. tieasiassa asianosaisten asemassa, koska hän ei omista tien vaikutuspiirissä olevista tiloista osaakaan, eikä ole minkään erityisen oikeuden kuten rasite-, nautinta- tai muunkaan sellaisen oikeuden haltija, jonka oikeutta tieasia olisi koskenut (yksityistielaki 39 §). Tämän vuoksi maa-oikeus oli kokonaan jättänyt tutkimatta valituksen SR:n osalta. LR:n valitus oli tutkittu muilta osin, paitsi tien rakentamista koskevan korvausvaatimuksen osalta, koska hän ei ollut voinut osoittaa, että vaatimus oli tehty jo maaseutulautakunnan toimituksessa.

Maa-oikeuden tuomiosta käy ilmi, että se oli ottanut huomioon katselmuksessa esiintuodun

uudisrakennushankkeen Riihikiven tilan alueelle, mutta katsonut, ettei tieoikeuden myöntämisestä aiheutuisi huomattavaa haittaa uudisrakentamiselle. Tällä ja tuomiosta ilmenevillä muilla perusteilla LR:n valitus oli hylätty.

Oikeudenkäyntikulujen osalta totean, että OK 21luvun (1013/1993) 1 §:n pääsäännön mukaan asian hävinnyt asianosainen oli velvollinen korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäyntikulut. Saman luvun 7 §:n mukaan asianosaisen, jonka kanne jätettiin tutkimatta, katsottiin hävinneen jutun. Milloin useampi kuin yksi oli vastuussa samoista oikeudenkäyntikuluista, he vastasivat niiden korvaamisesta yhteisvastuullisesti 21 luvun 9 §:n säännöksen mukaan.

OK 21luvun 16 §:n mukaan velvollisuus korvata oikeudenkäyntikulut muutoksenhaun johdosta ylempässä tuomioistuimessa on määrättävä sen mukaan, mitä muutoksenhakumenettelyssä on tapahtunut ja onko asianosainen voittanut vai hävinnyt muutoksenhaun.

Yllä lausutun perusteella katson, ettei Itä-Suomen maaoikeus ole menetellyt virheellisesti käsitellessään LR:n ja SR:n valitusta Rautalammin kunnan maaseutulautakunnan suorittamasta toimituksesta ja määrätessään heidät yhteisvastuullisesti korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäyntikulut maaoikeudessa.

### 7.8 Asianajajan menettely

Kantelun käsitteleminen asianajajan menettelyn osalta on erotettu omaksi jutukseksi dnrolla 745/1/99, josta aikanaan annetaan eri ratkaisu.

### 7.9 Toimenpiteet

Rautalammin kunnanhallituksen käsityksen mukaan maaseutulautakunta on tässä yksityistieasiassa pyrkinyt parhaansa mukaan sovinnolliseen ja hyväksyttävissä olevaan ratkaisuun asianosaisten välillä. Maaseutulautakunnan edellä selostettu virheellinen menettely näyttääkin pääasiassa johtuvan yksityistielain ja yksityistieasetuksen säännösten sekä hallinnossa yleisesti nou-

datettavien periaatteiden, kuten asianosaisten kuulemisen periaatteen, vähäisestä tuntemisesta. Puutteellisen pöytäkirjaamisen on katsottava lähinnä johtuneen siitä, että maaseutulautakunta ei ole mieltänyt kohdissa 7.2—7.5 mainittujen asioiden koskeneen oikeudellisesti merkittäviä seikkoja, jotka olisi tullut merkitä pöytäkirjaan.

Maaseutulautakunnan menettely antaa aiheita seuraaviin toimenpiteisiin.

Huomautan vuonna 1996 toiminutta maaseutulautakuntaa kohdassa 7.1 selostetun toimivallan ylittämisen johdosta samoin kuin siitä, että kaikki asiassa tehdyt ratkaisut, myös kielteiset päätökset, olisi perusteltava ja merkittävä pöytäkirjaan (kohdat 7.4 ja 7.5).

Edelleen saatan lautakunnan tietoon kohdassa 7.2 todetun virheen katselmuksen suorittaneiden kokoonpanossa, samoin kuin kohdassa 7.3 esittämäni käsitykset asianosaisten kuulemisen periaatteen sekä hyvään hallintoon kuuluvan puolueettomuusperiaatteen ja asianosaisten tasapuolisen kohtelun periaatteen noudattamisesta.

Maaseutulautakunnan puheenjohtajan JH:n tiedoksi saatan kohdassa 7.6 esittämäni käsityksen yksityistieasetuksen 38 §:n säännöksen noudattamisen tärkeydestä.

Lisäksi kiinnitän nykyisen lautakunnan huomiota kohdan 7.5 osalta valvontavelvollisuuden noudattamiseen ja siihen liittyvään toimintavelvollisuuteen.

Muilta osin asia ei ole antanut aiheita toimenpiteisiin. Kysymys siitä, onko maaseutulautakunnan menettelystä aiheutunut kantelijoille korvattavaa vahinkoa, ei kuulu oikeuskanslerin, vaan yleisen alioikeuden ratkaistavaksi.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä Rautalammin kunnanhallitukselle ja nykyiselle maaseutulautakunnalle tiedoksi sekä Rautalammin kunnan maaseutulautakunnassa vuosina 1992—96 olleiden puheenjohtajan ja jäsenten sekä lautakunnan sihteerin tietoon saatettavaksi.

Lisäksi jäljennös tästä päätöksestä lähetetään tiedoksi maanmittauslaitoksen keskushallinnolle sekä Pohjois-Savon maanmittaustoimiston johtajalle.

## 10. Liiteosa

### 10.1. Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 2000 vireille tulleiden asioiden lukumäärät jaoteltuina vireilletulon ja asian laadun mukaan sekä vuonna 2000 ratkaistujen asioiden lukumäärät ja ratkaisutyyppit.

Oikeuskanslerinviraston tilastojen rakennetta muutettiin vuoden 1999 lopussa. Sen johdosta tilastot ovat vain 1-kohdan osalta vertailukelpoisia sitä edeltävien vuosien tilastojen kanssa.

Vuonna 2000 vireille tulleet asiat

#### 1. Yksityisten kantelut

1. Yksityisten kanteluja<sup>1)</sup> ..... 1282

Kertomusvuonna vireille tulleet kanteluasiat koskivat seuraavia asiaryhmiä:

1) valtioneuvoston ja ministeriön menettely .....	129	
2) yleisen tuomioistuimen menettely rikosasiassa .....	41	
3) yleisen tuomioistuimen menettely muussa asiassa .....	121	
4) hallintotuomioistuimen menettely .....	24	
5) erityistuomioistuimen menettely .....	30	
6) syyttäjäviranomaisen menettely .....	50	
7) poliisiviranomaisen menettely .....	141	
8) ulosottoviranomaisen menettely .....	38	
9) vankeinhoitoviranomaisen menettely .....	4	
10) muun oikeushallintoviranomaisen menettely .....	4	
11) ulkoasiainhallintoviranomaisen menettely .....	1	
12) läänin- ja muun sisäasiainhallintoviranomaisen menettely .....	24	
13) puolustushallintoviranomaisen menettely .....	4	
14) veroviranomaisen menettely .....	46	
15) muun valtiovarainviranomaisen menettely .....	24	
16) opetusviranomaisen menettely .....	22	
17) maa- ja metsätalousviranomaisen menettely .....	21	
18) liikenneviranomaisen menettely .....	14	
19) kauppa- ja teollisuusviranomaisen menettely .....	11	
20) sosiaaliviranomaisen menettely .....	166	
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisen menettely .....	64	
22) työviranomaisen menettely .....	34	
23) ympäristöviranomaisen menettely .....	24	
24) kunnallisviranomaisen menettely .....	96	
25) kirkollisviranomaisen menettely .....	4	
26) muun viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan menettely .....	98	
27) asianajajan ja yleisen oikeusavustajan menettely .....	95	
28) yksityishenkilön tekemä rikos .....	0	
29) yksityisoikeudellinen asia .....	33	
30) muunlainen asia .....	114	1477

<sup>1)</sup> Eräissä näistä on kysymys yhtä useammasta asiasta tai viranomaisesta.

## 2. Ratkaisujen tulokset

## 2.1. Tutkitut asiat

1) huomautus .....	9	
2) esitys .....	26	
3) käsitys tai ohje .....	111	
4) muu toimenpide .....	19	
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana .....	13	178

Asiassa ei tapahtunut toimenpidettä, koska

6) virheellistä menettelyä ei todettu .....	481	
7) virheellistä menettelyä koskevan kantelun tueksi ei ollut esitetty todennäköisiä syitä .....	133	614
Yhteensä .....		792

## 2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

Kantelua ei asiallisesti tutkittu, koska siinä esitetty asia:

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....	115	
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännön- mukainen muutoksenhakutie .....	98	
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle .....	34	
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle .....	13	
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....	13	
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle .....	17	
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia .....	65	
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella .....	79	
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa .....	35	469
Kanteluja ratkaistiin yhteensä .....		1261

## 2. Viranomaisten kannanottopyynnöt

## 1. Asian laatu

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt .....	44	
2) muut viranomaiset .....	32	76
Yhteensä .....		76

## 2. Ratkaisujen tulokset

## 2.1. Tutkitut asiat

1) esitys .....	3	
2) kirjallinen lausunto .....	37	
3) muu kannanotto .....	20	
4) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana .....	1	
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	12	73

## 2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty .....		4
Yhteensä .....		77

**3. Tuomioistuinten valvonta**

## 1. Asian laatu

1) rangaistustuomioiden tarkastus .....	78	
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille .....	32	110
Yhteensä .....		110

## 2. Ratkaisujen tulokset

## 2.1. Tutkitut asiat

1) huomautus .....	6	
2) käsitys tai ohje .....	20	
3) muu kannanotto .....	4	
4) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana .....	5	
5) virheellistä menettelyä ei todettu kanteluasiassa .....	1	
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	77	113

## 2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty .....		2
Yhteensä .....		115

**4. Asianajajien valvonta**

## 1. Asian laatu

1) kurinpitoasiat .....	141	
2) valvonta-asiat .....	104	
3) asianajajien muu valvonta .....	17	262
Yhteensä .....		262

## 2. Ratkaisujen tulokset

## 2.1. Tutkitut asiat

1) muu toimenpide .....	1	
2) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	248	249



## 2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....		8
Yhteensä .....		257

## 5. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta

## 1. Asian laatu

1) omat aloitteet .....	26	
2) tarkastukset .....	32	58
Yhteensä .....		58

## 2. Ratkaisujen tulokset

## 2.1. Tutkitut asiat

1) huomautus .....	2	
2) kirjallinen lausunto .....	1	
3) käsitys tai ohje .....	4	
4) muu kannanotto .....	2	
5) muu toimenpide .....	3	
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	15	
7) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti .....	34	61

## 4. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty .....		1
Yhteensä .....		62

## Vuonna 2000 käsiteltävinä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely

## 1. Vireillä olleet asiat 1.1.2000, joista oli

vuonna 1998 tulleita kanteluita .....	100	
muuta asioita .....	1	101
vuonna 1999 tulleita kanteluita .....	557	
muuta asioita .....	51	608
		709

## Vuonna 2000 vireille tulleita asioita

kanteluita .....	1282	
muuta asioita .....	506	1788
Yhteensä .....		2497

## 2. Vireillä olleista asioista on vuonna 2000

käsitelty lopullisesti kanteluita .....	1261	
muuta asioita .....	511	1772
Seuraavaan vuoteen siirtynyt vuonna 1999 tulleita kanteluita .....	137	
muuta asioita .....	5	142
vuonna 2000 tulleita kanteluita .....	541	
muuta asioita .....	42	583
Yhteensä .....		2497

## 10.2. Tilastollisia tietoja virkasyytteistä

Ne virkasyytteet, jotka korkein oikeus, hovioikeudet ja alioikeudet vuonna 1996 ovat lainvoimaisesti ratkaisseet, ovat eri viran- ja toimihaltijaryhmien osalta jakautuneet oikeusasteen, virkasyytteen laadun ja ratkaisun osalta seura-

van taulukon mukaisesti. Tilasto on laadittu tuomioistuinten tietojen antamisesta viran- tai toimihaltijan syyttämistä koskevista jutuista 22 päivänä lokakuuta 1926 annetun asetuksen (272/26) 3§:n mukaisesti oikeuskanslerille lähettämien päätösjäljennösten perusteella.

	Oikeusaste			Virkasyytteen laatu						Ratkaisu								
	Korkein oikeus	Hovioikeudet	Käräjäoikeudet	Lahjusrikokset	Salassapitorikokset	Virka-aseman väärinkäyttäminen	Virheellinen oikeudenkäynti- tai rang.määr.menetely	Varallisuusrikokset	Sotilasrikokset	Muut virkavirheet	Vankeus	Sakko	Tuomitsematta jättäminen	Viraltapano	Varoitus	Hylätyt	Tutkimatta	Muu ratkaisu
Käräjätuomarit .....	5	1				1	3			5						3	3	
Muut tuomarit .....	17	6				10	4			13		2		1	14	6		
Syyttäjät .....	2					1				3					2			
Poliisit .....	2	3	1			1		1		6		1	2	2	2			
Vankeinhoitolaitos .....			1	1								1						
Puolustusvoimat .....		7	2			3			9			4	2		3			
Tullihallinto .....			16					16		16		11			5			
Verohallinto .....																		
Muut valtion virkamiehet	3	2	1	1						5	1	2		1			2	
Kunnalliset virkamiehet ..	6	1	1	1		1				5		1			4		2	
Kirkon virkamiehet .....		1						1		1		1			1			
Muut virkavastuun alaiset	6									6					6			
Yhteensä .....	35	26	22	3	0	17	7	18	9	60	1	20	7	0	4	40	13	0

## 10.3. Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

### Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2000

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

#### Yleistä

##### 1 §

#### *Soveltamisala*

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksiköiden sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253 /2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

##### 2 §

#### *Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako*

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,

3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,

4) ylimääräistä muutoksenhakua ja

5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

##### 3 §

#### *Johtoryhmä*

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäsenenä kansliapäällikkö, osastopäälliköt ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

#### **Osastot ja yksiköt**

##### 4 §

#### *Valtioneuvostoasiain osasto*

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kante-  
luasiat,

3) asianajajien ja yleisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,

4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,

5) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä

6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

#### 5 §

##### *Oikeusvalvontaosasto*

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,

2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,

3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,

4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,

5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,

6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä

7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

#### 6 §

##### *Hallintoyksikkö*

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,

2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,

3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,

4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,

5) tiedotusta koskevat asiat, sekä

6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

#### 7 §

##### *Erikseen määrätty käsittely*

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4—6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

#### 8 §

##### *Virkamiesten sijoittaminen*

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

#### **Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet**

#### 9 §

##### *Kansliapäällikkö*

Kansliapäällikön tehtävänä on:

1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,

2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,

3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,

4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,

5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,

6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,

7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä

8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

#### 10 §

##### *Osastopäällikkö*

Osastopäällikön tehtävänä on:

1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,

2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,

3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,

4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,

5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä

6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

#### 11 §

##### *Esittelijät*

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

#### 12 §

##### *Tietosuunnittelija*

Tietosuunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta, avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa ja hoitaa tietopalvelutehtäviä.

#### 13 §

##### *Henkilöstösihteeri*

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

#### 14 §

##### *Osastosihteerit*

Osastosihteerit, joista kaksi toimii ensisijaisesti

oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteereinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin osastosihteeri ensisijaisesti avustaa.

#### 15 §

##### *Kirjaaja*

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

#### 16 §.

##### *ATK-suunnittelija*

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

#### 17 §

##### *Ylivirastomestari*

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

#### 18 §

##### *Muut virkamiehet*

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tai tehtävän laadun taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

#### 19 §

##### *Erikseen määrätyt tehtävät*

Oikeuskansleri määrää osasto- tai toimistosihteerin hoitamaan viraston kirjastoa sekä jonkun esittelijän toimimaan kirjastonvalvojana.

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätyt tehtävät.

## 20 §

*Sijaisuudet*

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

**Asioiden ratkaiseminen**

## 21 §

*Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen*

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Osastopäällikkö päättää esittelystä tietojen ja selvitysten hankkimisesta vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

## 22 §

*Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa*

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainitun poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, oikeuskanslerinviraston virkamiesten ikälisiä, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäises-

sä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

**Erinäisiä määräyksiä**

## 23 §

*Saapuneet asiat*

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

## 24 §

*Päätösluettelo*

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

## 25 §

*Vuosilomajärjestys*

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

## 26 §

*Virkamatkat*

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri luetteloa, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmisteleva virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oikeuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeus-

kansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matkamääräykset mukanaan matkustaville virkamiehille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa matkamääräyksen kansliapäällikkö.

## 27 §

*Yhteistoiminta*

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

## 28 §

*Muut säännöt ja ohjeet*

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneu-

voston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, ulkoisen tiedotuksen ohje ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

## 29 §

*Voimaantulo*

Tämä työjärjestys tulee voimaan 3 päivänä huhtikuuta 2000.

Oikeuskansleri Paavo Nikula

Kansliapäällikkö Klaus Helminen

## ASIAHAKEMISTO 2000

	Sivu		Sivu
<b>Ahvenanmaa</b>		<b>Eduskunnan oikeusasiamies</b>	
— veikkauspalveluista .....	90	— oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako .....	13
<b>Ajokielto</b>		<b>Ehdonalainen vapaus</b>	
— ajokiellon määrääminen ja rangaistuksen kohtuullistaminen .....	75	— ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskevien ohjeiden muuttaminen .....	50
— tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen .....	75	<b>Eläke</b>	
<b>Ajokortti</b>		— lainsäätämisyjärjestys eläkeasiassa .....	50
— poliisilaitoksen menettely .....	82	— maahanmuuttajien eläkeoikeus .....	105
<b>Ajoneuvo</b>		— määrää koskevasta arviosta .....	120
— rekisteri-ilmoituksen käsittely .....	101	— eläkehakemuksen käsittelyvirhe .....	120
<b>Ajoneuvohallintokeskus</b>		— arviolaskelman sitovuudesta .....	93
— lomakkeen sisältö .....	101	<b>Esitutkinta</b>	
<b>Asiakirja</b>		— viipyminen .....	79, 81
— käräjäoikeuden asiakirjahallinto .....	73	— ilmoitusvelvollisuus esitutkinnassa .....	80
— huolellisuudesta selvityksiä annettaessa .....	96	— toimittamisesta .....	80
<b>Asiakirjojen julkisuus, ks. Julkisuus</b>		— kohdentaminen ja rajoittaminen .....	82
<b>Asianajalaitoksen valvonta</b>		<b>Esteellisyys</b>	
— valvonnasta .....	12, 122	— dosentuurin aiheuttamana .....	36
— Asianajajaliiton jäsenyydestä .....	122	— valtion elokuvalautakunnan jäsenen .....	36
— velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa .....	122	— ministerin .....	37
— kurinpitäjärjestelmä .....	122	— ministeriön kansliapäällikön .....	43
— tiedot syyttäjiltä .....	123	— lautamiesten esteellisyttä koskevista säännöksistä .....	65
— muutoksenhaku kurinpitopäätöksestä .....	126	— rikosilmoituksen vaikutus tuomarin esteellisyteen .....	71
— yleiset oikeusavustajat .....	127	— uskotun miehen esteellisyydestä .....	85
— tilastot .....	128	— esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä .....	94
<b>Autovero</b>		— lausunnon antamisessa .....	99
— autoverolain EY-oikeuden mukaisuudesta .....	29	<b>Etsintäkuulutus</b>	
<b>Avustaja</b>		— peruuttamatta jääminen ja maastapoistumisen estyminen .....	91
— käyttäminen hallintomenettelyssä .....	115	<b>Euroopan ihmisoikeussopimus</b>	
<b>Delegointi</b>		— lausunto Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta .....	49
— lainsäädäntövallan .....	27		



	Sivu		Sivu
<b>Euroopan unioni</b>		<b>Kansainvälinen sopimus</b>	
— perusoikeuskirja .....	22, 53	— valmistelua koskevat ohjeet .....	42
— jäsenyys .....	29	<b>Kansanedustaja</b>	
— jäsenyyteen liittyviä tapauksia .....	29	— puolue- eli ryhmäkurista .....	47
— Suomen edustus Eurooppaneuvoston kokouksissa .....	34	<b>Kansaneläkelaitos</b>	
— valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttamisesta .....	39	— opintotuen takaisinperintä .....	96, 103, 160
— EU:n jäsenmaiden suhtautumisesta Itävallan hallitukseen .....	129	— etuushakemukset ja asiakasneuvonta .....	103, 104
		— neuvontavelvollisuudesta .....	104, 105
<b>Haaste</b>		<b>Kansliapäällikkö</b>	
— antaminen .....	63	— ministeriön kansliapäällikön esteellisyys .....	43
— huolellisuus tiedoksiannossa .....	68	<b>Kanteluasia</b>	
— tiedoksiantaminen sairaalassa .....	86	— käsittelyn kiirehtiminen .....	107
<b>Hinta</b>		<b>Kasvi</b>	
— vertailuhintatietojen antaminen .....	95	— peltokasvien tukijärjestelmä .....	100
<b>Hirvieläin</b>		<b>Katu</b>	
— aiheutuneista vahingoista .....	99	— talvikunnossapito .....	113, 119
<b>Hoitomaksupäätös</b>		<b>Kieli</b>	
— valtuutuksen tarpeesta oikaisua vaadittaessa .....	115	— toimituskirjassa käytettävästä kielestä ... ..	83
<b>Huume testi</b>		— ruotsinkielisestä palvelusta äänestettävissä .....	54, 85
— oppilaitoksissa .....	56, 113	— ruotsinkielisen veroneuvonnan saataavuudesta .....	92
<b>Ilmoitusvelvollisuus</b>		<b>Kiinteistö</b>	
— esitutkinnassa .....	80	— pakkohuutokauppa .....	83
<b>Itävalta</b>		— verotusta koskevan todistuksen antaminen .....	91
— Suomen hallituksen suhtautumisesta Itävallan uuteen hallitukseen .....	129	<b>Kilpailu- ja markkinatuomioistuintyöryhmä</b>	
<b>Johtoryhmä</b>		— lausunnon antaminen työryhmän mietinnöstä .....	49
— johtoryhmätyöskentely kihlakunnanvirastossa .....	85	<b>Kirje</b>	
<b>Julkisuus</b>		— viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaaminen .....	71, 93, 105, 106
— oikeudenkäyntipöytäkirjan julkinen luottettavuus .....	69	— virkakirjeen tiedot .....	96
— tietojen antaminen konkurssiasiasta .....	69	<b>Kiusaaminen</b>	
— rikosrekisteri-ilmoituksen luovuttaminen .....	70	— kiusaamista koskevan väitteen käsittely .....	114
<b>Jäte</b>		<b>Koira</b>	
— jätelain soveltaminen .....	117	— poliisin menettely koiran kiinnipitovelvollisuuden valvonnassa .....	81
<b>Kalastus</b>			
— lohenkalastuksen säätely .....	100		
— projektin toteuttaminen .....	111		

<b>Konkurssi-asiamies</b>	Sivu	— lautamiesten kokoonpanon vaihtuminen rikosasiassa .....	68	— asiallinen käyttäytyminen .....	68
— kanteluasian viipyminen .....	86				
<b>Korvausvastuu</b>		<b>Lennonjohtaja</b>		— kelpuutus .....	101
— valtion korvausvastuu virkamiehen aiheuttamasta vahingosta .....	82				
<b>Koulu</b>		<b>Liikenne</b>		— hirvieläinten aiheuttamat vahingot .....	99
— kyläkoulujen lakkauttaminen .....	114, 155	— tavaraliikennettä koskevista säännöksistä .....	102	— luvanvaraisuus .....	102
<b>Kulkuneuvo</b>		<b>Lomakorvaus</b>		— jaksottamisesta .....	106
— väliaikaisessa maahantuonnissa sovellettavat säännökset .....	30				
<b>Kunnanhallitus</b>		<b>Lääke</b>		— lääkekustannusten korvaamisesta .....	104
— menettely ympäristölupa-asiaissa .....	112				
<b>Kuntalaki</b>		<b>Lääkäri</b>		— menettely psykiatriseen sairaalahoitoon ottamisessa .....	114
— vaikutuksista .....	109				
<b>Kuntaliitos</b>		<b>Lääninhallitus</b>		— virkamiesten menettely .....	89, 96
— kuntaliitosesitys .....	50	— esittelijän neuvontavelvollisuus .....	90		
<b>Kuuleminen</b>		<b>Löytötavara</b>		— henkilötunnuksen käsittely löytötavara-asiaissa .....	81
— kalastusasiassa .....	59, 99				
— laiminlyönti .....	111	<b>Maahanmuuttaja</b>		— eläkeoikeus .....	105
<b>Kuulutusalainhuuto</b>					
— antaminen .....	70	<b>Maastapoistuminen</b>		— maastapoistumisen estämistä koskeva asia	91
<b>Laamanni</b>					
— menettely selvityksen antamisessa .....	71	<b>Metsä</b>		— hakkuu Natura 2000 -ohjelman kohteella	100
— ” tuomiossa olleen virheen korjaamisessa .....	73				
— ” muutoksenhakemusta käsiteltäessä .....	73	<b>Mielentilatutkimus</b>		— pakkohoitopäätöksen voimassaolosta ...	103, 168
<b>Lainhuuto</b>					
— lainhuutokuulutuksen antaminen ja lainhuudon myöntäminen .....	70	<b>Ministeri</b>		— ministerin sijainen .....	34
— virheellinen tieto lainhuutorekisterissä ...	71	— esteellisyys .....	37		
<b>Lainvoimaisuusmerkintä</b>		<b>Muutoksenhaku</b>		— laamannin menettely .....	73
— virheellinen merkintä .....	66				
<b>Lapsi</b>		<b>Natura 2000 -ohjelma</b>		— metsänhakkuu .....	100
— henkilötuntemerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta .....	79				
<b>Laskuvirhe</b>					
— tuomiota laadittaessa .....	66				
<b>Lautamies</b>					
— esteellisyyttä koskevista säännöksistä ....	65				

	Sivu		Sivu
<b>Neuvonta</b>		<b>Pakkohoito</b>	
— lääninhallituksen esittelijän neuvonta- velvollisuudesta .....	90	— pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana .....	103, 168
— ruotsinkielisen veroneuvonnan saata- vuudesta .....	92	— maksullisuudesta .....	116
— Kansaneläkelaitoksessa .....	103, 104	<b>Pakkohuutokauppa</b>	
— sosiaaliviranomaisen antamana .....	105	— kiinteistön pakkohuutokauppa .....	83
	115	<b>Palautettu asia</b>	
<b>Oikaisuvaatimus</b>		— palautetun asian käsittely kärjäoikeu- dessa .....	65
— esteellisyydestä käsitellyssä .....	94	<b>Palkkio</b>	
— virheellinen korjausmenettely .....	112	— oikeudenkäyntiavustajan palkkion mää- räminen .....	65
— vaatimuksen tehneen asemasta .....	113	— vakuutuksenvälittäjän palkkion ilmoit- taminen .....	106
— valtuutuksen tarpeesta .....	115	<b>Paluumuuttaja</b>	
<b>Oikeudenkäyntiasiamies</b>		— eläkeoikeus .....	105
— asiamiehen velvollisuus korvata oikeu- denkäyntikulut .....	72	<b>Passi</b>	
<b>Oikeudenkäyntiavustaja</b>		— passilain esteellisyysperusteet .....	42
— palkkion määrääminen .....	65, 151	— suurlähetystön menettely passiasiassa ....	89
<b>Oikeudenkäyntikulut</b>		<b>Patenttihakemus</b>	
— oikeudenkäyntiasiamiehen korvausvel- vollisuus .....	72	— käsittelystä .....	102
— oikeudenkäyntikulujen viivästyskoron alkamisajankohta .....	84	<b>Perus- ja ihmisoikeudet</b>	
— metsähallituksen menettely .....	97	— valvonta .....	11
<b>Oikeudenkäyntipöytäkirja</b>		— lausunto TSS-oikeuksia koskevaa Suo- men määräaikaishistoriaa varten .....	48
— luotettavuudesta .....	69	— Suomen perusoikeussäännökset .....	52
<b>Oikeuskansleri</b>		— valtioneuvoston valvonnassa .....	53
— oikeuskansleria koskeva lainsäädäntö ...	9	— muun viranomaistoiminnan valvonnassa	54
— syyttäjäntehtävät .....	11	— kielellisistä perusoikeuksista äänestyksessä	54
— tehtävien jako eduskunnan oikeusasia- miehen kanssa .....	13	— vapautukset jätekujiin liittyisestä	54
<b>Omaisuuksien suoja</b>		— vaikutuksesta toimeentulotukiasiassa ....	55
— hirvieläinten aiheuttamat vahingot .....	99	— turvallisuusselvitykset .....	55
<b>Omaperäinen asetus</b>		— huumetestit oppilaitoksessa .....	56
— kumoamisesta .....	27	— nimimerkkikirjoittelun rajoittaminen ....	56
<b>Opintotuki</b>		— teleliittymäsopimuksen ehdot ja sanan- vapaus .....	56
— takaisinperintä .....	96, 103, 160	— kyläkoulujen lakkauttaminen .....	56
<b>Opiskelija, oppilas</b>		— valintakokeesta vapauttaminen .....	57
— kohtelu opintotukiasiassa .....	96, 103, 160	— opintotukilain takaisinperintäsäännökset	57
— huumetestit oppilaitoksessa .....		— henkilötuntomerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta .....	57
<b>Oppilaitos</b>		— passilain esteellisyysperusteet .....	58
— huumetestit .....	56, 113	— perusoikeuksien soveltaminen tuomiois- tuinkäytännössä .....	58
		— oikeus oikeudenmukaiseen oikeuden- käyntiin .....	58

— valitusten käsittelyajasta .....	Sivu	59
— tuomarin esteellisyys .....	59	
— hovioikeuden perusteluvollisuus .....	59	
— esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsitte- lyssä .....	59	
— asianosaisen kuuleminen .....	59	
— sähköisestä asioinnista .....	60	
— patenttihakemuksen käsittely .....	60	
<b>Perusteluvollisuus</b>		
— hovioikeuden perusteluvollisuus .....	66	
<b>Perustuslaki</b>		
— oikeuskansleria koskeva lainsäädäntö ...	9	
— uuden perustuslain vaikutuksesta valtio- neuvoston laillisuusvalvontaan .....	25	
— Suomen perusoikeussäännökset .....	52	
<b>Pidätys</b>		
— pidätettyjen käsittelyohjeet .....	89	
<b>Poliisi</b>		
— henkilötuntemerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta .....	79	
— tutkinnan viipyminen rikosasiassa .....	79, 81	
— vllollisuus vastaanottaa rikosilmoitus ..	79	
— ilmoitusvllollisuus esitutkinnassa .....	80	
— puhalluskoe ja rangaistusvaatimus .....	80	
— esitutkinnasta .....	80	
— esitutkinnan viipyminen .....	81	
— takavarikoidun esineen palautus .....	81	
— henkilötunnuksen käsittely .....	81	
— koiran kiinnipitovelvollisuuden valvonta	81	
— poliisilaitoksen menettely ajokorttiasiassa	82	
— esitutkinnan kohdentaminen ja rajoitta- minen .....	82	
— valtion vahingonkorvausvastuu .....	82	
— toimituskirjan kieli .....	83	
<b>Polttoaine</b>		
— moottoriöljyn käyttämisestä polttoaineena	30	
<b>Potilas</b>		
— potilasvahinkolain mukainen korvaus ...	106	
— menettely psykiatriseen sairaalahoitoon ottamisessa .....	114	
— vastentahtoinen hoito .....	115	
<b>Psykoterapia</b>		
— hoidon korvaamisesta .....	104	

**Puhalluskoe**

— puhalluskokeen edellytykset .....	80
-------------------------------------	----

**Pääministeri**

— menettely kannan muodostamisessa Suomen suhtautumisesta Itävallan halli- tukseen .....	129
--	-----

**Päätös**

— perusteleminen .....	73
------------------------	----

**Pöytäkirja**

— oikeudenkäyntipöytäkirjan luotettavuus- desta .....	69
— pöytäkirjamerkinnän virheellinen kor- jausmenettely .....	112
— pitäminen lautakunnassa .....	114

**Rakennuslupa**

— kunnan menettely .....	118
--------------------------	-----

**Ratkaisukokoonpano**

— hovioikeuden ratkaisukokoonpanon muuttamisesta .....	66
---	----

**Riita-asia**

— käsittelyn viipyminen .....	65
— tuomion yksilöinti .....	68

**Rikosilmoitus**

— rikosilmoituksen vaikutus tuomarin es- teellisyyteen .....	71
— kärjätuomaria vastaan tehty rikosil- moitus .....	72
— poliisin vllollisuus vastaanottaa rikosil- moitus .....	79

**Rikoslaki**

— 7 luvun 7 §:n kumoamisen vaikutuksista	64
--	----

**Rikosrekisteri**

— rikosrekisteri-ilmoituksen luovuttaminen	70
--	----

**Rikoslakiprojekti**

— lausunto projektin ehdotuksesta .....	49
---	----

**Romaniasu**

— asua koskeva toimeentulotukihakemus ..	116
--	-----

**Rukouspäivä julistus**

— tasavallan presidentin tehtävänä .....	40
— lainmukaisuudesta .....	48

	Sivu		Sivu
<b>Saamelaiskäräjät</b>		<b>Talousarvio</b>	
— hallituksen menettely .....	120	— määrärahan ottaminen talousarvioon lain nojalla .....	46
<b>Satamahanke</b>		<b>Talvikunnossapito</b>	
— toteuttamista koskevat epäselvyydet .....	119	— katujen .....	113
<b>Siirto, siirtäminen</b>		— kaupungin ja kiinteistönomistajien eri- mielisyyksistä .....	119
— hovioikeuden jäsenten menettelyä kos- kevan asian siirrosta .....	71	<b>Tasavallan presidentti</b>	
<b>Sinetti</b>		— päätöksenteko .....	28
— virastojen sineteistä säätäminen .....	48	— rukouspäiväjulistus presidentin tehtävänä .....	40
<b>Sosiaaliviranomainen</b>		<b>Teleliittymäsopimus</b>	
— sosiaalityöntekijän antaman todistuksen asianmukaisuus .....	115	— ehdot ja sananvapaus .....	102
— asiakasneuvonta ja opastus .....	115	<b>Tielautakunta</b>	
— jälkihuoltovelvoitteesta .....	115	— toimivallasta .....	117
— pankkitiliotteen näyttämiselvollisuus ..	116	— menettelystä .....	119
<b>Suomen Pankki</b>		<b>Todistus</b>	
— johtokunnan jäsenen nimittäminen .....	34	— kiinteistön verotusta koskeva todistus ...	91
<b>Suuhygienisti</b>		<b>Toimeentulotuki</b>	
— asema sairausvakuutuskorvausjärjes- telmässä .....	104	— romanasua koskeva .....	116
<b>Suullinen käsittely</b>		<b>Toimintaympäristötuki</b>	
— virkarikosasian käsittely korkeimmassa oikeudessa .....	63	— maksatuksen epääminen .....	103
— suullinen käsittely hallintotuomiois- tuimissa .....	74	<b>TSS-oikeudet</b>	
<b>Suunnittelutoimikunta</b>		— lausunto TSS-oikeuksia koskevaa Suo- men määräaikaisraporttia varten .....	48
— kunnallisen suunnittelutoimikunnan asettaminen ja toiminta .....	111	<b>Tulli</b>	
<b>Syyteoikeus</b>		— menettely maastapoistumisen estämistä koskevassa asiassa .....	91
— syyteoikeus tuomareiden virkarikosasiassa	78	<b>Tulosohjaus</b>	
<b>Syyttäjä</b>		— tuomioistuinlaitoksen .....	43, 135
— oikeuskansleri erityissyyttäjänä .....	11	<b>Tuomari</b>	
— siirrot Valtakunnansyyttäjänvirastoon ..	77	— viran täyttäminen .....	34
— apulaissyyttäjän menettelyä koskeva syyteharkinta .....	78	— tuomareiden kurinpitotyöryhmän mie- tintö .....	43, 143
<b>Sähköinen asiointi</b>		— tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikok- set .....	62
— asiointista viranomaisen kanssa .....	89	— rikosilmoituksen vaikutus tuomarin es- teellisyyteen .....	71
<b>Takavarikko</b>		— kärjätuomaria vastaan tehty rikosil- moitus .....	72
— takavarikoidun esineen palautus .....	81	— syyteoikeus tuomareiden virkarikos- asiassa .....	78

	Sivu		
<b>Tuomioistuinlaitos</b>		<b>Uskottu mies</b>	
— tulosohjaus .....	43, 135	— esteellisyydestä .....	85
— valvonnassa noudatettava menettely .....	63	<b>Vahingonkorvaus</b>	
<b>Tuomiolauselma</b>		— työttömyyspäivärahan vähentäminen	
— kirjoittamisesta .....	75, 76	tuomitusta vahingonkorvauksesta .....	69
<b>Työ</b>		<b>Vakuutus</b>	
— uskonnollinen vakaumus ja työn vastaanottovelvoite .....	106	— välittäjän palkkio .....	106
		— maksujen periminen .....	121
<b>Työeläkevakuutus</b>		<b>Valintakoe</b>	
— laskuperustekorona valvonta .....	51	— vapauttamista koskeva erityissääntö .....	96
<b>Työttömyys</b>		<b>Valitus</b>	
— päivärahan vähentäminen tuomitusta vahingonkorvauksesta .....	69	— käsittelyajasta .....	102
— työttömyysturvajärjestelyjen perustulainmukaisuus .....	107	<b>Valtion elokuvalautakunta</b>	
<b>Ulkoasiainhallintolaki</b>		— jäsenen esteellisyydestä .....	36
— valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttaminen .....	39	<b>Valtioneuvostolaki</b>	
<b>Ulkomaalaislaki</b>		— valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttaminen .....	39
— luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta .....	50	<b>Valtioneuvoston ohjesääntö</b>	
<b>Ulkomaalaisvaltuutettu</b>		— ehdotus asetukseksi valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta .....	38
— lausunto ehdotuksesta viran muuttamisesta ja tehtävien laajentamisesta .....	51	<b>Valtiontalouden tarkastusvirasto</b>	
<b>Ulosmittaus</b>		— ehdotus viraston asemaa ja tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi .....	44
— ulosmittauspöytäkirjan merkinnät .....	83	<b>Valtion vakuusrahasto</b>	
<b>Ulosotto</b>		— menettely SKOP-oikeudenkäynnin yhteydessä .....	94
— asiamiehen valtuutusta ja yksipuolisen tuomion täytäntöönpanoa koskevat esitykset .....	83	<b>Valtuutussäännös</b>	
— selvityspyyntöihin vastaaminen .....	83	— riittävyys .....	50
— menettely perintäasian kirjaamisessa .....	84	<b>Valvontatoimenpide</b>	
— ulosottoperusteen yksilöinti .....	84	— ympäristötukiasiassa .....	107, 116
— syyttömyysolettaman ulottuvuudesta ulosotoselvityksen antamisessa .....	84	<b>Vankeusrangaistus</b>	
— oikeudenkäyntikulujen viivästyskoron alkamisajankohta .....	84	— määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäisaika .....	74
<b>Ulosottolaki</b>		— yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen .....	75
— lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosoton muuttamisesta ..	49	— rangaistuksen kohtuullistaminen .....	75
<b>Uskonto</b>		— rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen .....	75
— vakaumus ja työn vastaanottovelvoite ...	106	— rikoslain 7 luvun soveltaminen .....	75
		— ehdollisen vankeusrangaistuksen koetusajan määrääminen .....	75

	Sivu		Sivu
— pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana .....	103, 168	— erivapauden myöntäminen virantäytön yhteydessä .....	36
<b>Veikkaaminen</b>		— kelpoisuusvaatimukset .....	36, 97
— veikkauspalvelut Ahvenanmaalla .....	90	— ministeriön työjärjestyksen puuttuessa ..	37
<b>Verotus</b>		— hakuajan päättymisen jälkeen toimitettu hakemus .....	37
— kiinteistön verotusta koskevan todistuksen antaminen .....	91	— tehtävään määräämismenettely .....	45, 148
— toimivalta lahjaveroituksessa ja tiedottaminen verovelvollisille .....	92	<b>Virka</b>	
— ruotsinkielisen veroneuvonnan saatavuudesta .....	92	— lausunto nimen muutoksesta .....	45
— korjatun veroehdotuksen lähettäminen ..	92	<b>Virkamies</b>	
— valtuutuksen ja asialegitimaation selvittäminen veronpalautusasiassa .....	92	— valtion korvausvastuu virkamiehen aiheuttamasta vahingosta .....	82
— veroasiamiehen menettely .....	93	— lääninhallituksen virkamiesten menettely ..	89, 96
— verovelvollisen tiedusteluun vastaaminen	93	— neuvontavelvollisuudesta .....	90
— viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaaminen .....	93	<b>Virkarikos</b>	
<b>Vesi- ja viemärlaitos</b>		— tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset	62
— liittymissopimuksen uusiminen .....	120	— virkarikosasian käsittely korkeimmassa oikeudessa .....	63
<b>Viipyminen, viivästyminen</b>		— syyteoikeus tuomareiden virkarikosasiassa .....	78
— riita-asian käsittelyn .....	65	— virkarikoslainsäädännön muuttamisesta	146
— palautetun asian käsittely käräjäoikeudessa .....	65	<b>Virkarikoslainsäädäntö</b>	
— esitutkinnan .....	79, 81	— muuttamisesta .....	43, 146
— kanteluasian viipyminen konkurssiasiamiehen toimistossa .....	86	<b>Ylioppilastutkinto</b>	
— kanteluasian käsittelyn .....	107	— suoritusten vanhentuminen .....	113
<b>Viran täyttäminen</b>		<b>Ylioppilastutkintolautakunta</b>	
— tuomarin viran täyttäminen .....	34	— huolellisuus selvityksissä .....	96
		<b>Äänestys</b>	
		— ruotsinkielisestä palvelusta äänestettäessä	54, 85

## Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2000

### *Valtioneuvostoasiain osasto*

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos .....	Saloranta, Olli, varatuomari
Esittelijäneuvos .....	Björklund, Eva-Brita, varatuomari
Neuvotteleva virkamies .....	Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri .....	Tolmunen, Irma, varatuomari
Osastos sihteeri .....	Ahotupa, Eeva, varanotaari

### *Oikeusvalvontaosasto*

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos .....	Liusvaara, Harri, varatuomari
Esittelijäneuvokset .....	Okko, Jukka, varatuomari
	Arjola, Marja-Leena, varatuomari
	Snellman, Jorma, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit .....	Avela, Marja, varatuomari
	Vasenius, Heikki, varatuomari
	Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit .....	Vuoristo, Merja, varatuomari
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari
	Hallenberg-Roine, Kaisa, varatuomari (vv.)
	Smeds, Tom, varatuomari
Esittelijä .....	Sarja, Mikko, oikeustieteen lisensiaatti
Sivutoiminen esittelijä .....	Klemettinen, Hannele, varatuomari
Osastos sihteeri .....	Tanner Heli, varanotaari
	Rantala, Eeva, varanotaari
	Tuomikko, Helena, varanotaari

### *Hallintoyksikkö*

Osastopäällikkö, kansliapäällikkö .....	Helminen, Klaus, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijä .....	Liesivuori, Pekka, varatuomari
Henkilöstösihteeri .....	Virkkunen, Marjukka, varanotaari
Tietosuunnittelija .....	Sive, Pia, valtiotieteen maisteri
ATK-suunnittelija .....	Jääskeläinen, Helena
Kirjaaja .....	Ratajärvi, Tuula
Toimistosihhteerit .....	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira
	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Ylivirastomestari .....	Utriainen, Saku
Virastomestari .....	Järvinen, Kari
Vahtimestari .....	Rosendahl, Markku



